

Poikkeaminen asemakaavasta

—

*Käytännönläheinen näkökulma ja katsaus Helsingin kaupungin
hallintokäytäntöön*

Viivi Siikasmaa

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Ympäristöoikeuden oppiaine

Oikeustieteen maisterin tutkielma

Ohjaaja Kai Kokko

Kevät 2018

Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos - Institution – Department	
Oikeustieteellinen tiedekunta			
Tekijä - Författare – Author			
Siikasmaa Viivi			
Työn nimi - Arbetets titel – Title			
Poikkeaminen asemakaavasta – Käytännönläheinen näkökulma ja katsaus Helsingin kaupungin hallintokäytäntöön			
Oppiaine - Läroämne – Subject			
Ympäristöoikeus			
Työn laji - Arbetets art – Level	Aika - Datum – Month and year	Sivumäärä - Sidoantal – Number of pages	
Maisteritutkielma	23.4.2018	80	
Tiivistelmä - Referat – Abstract			
<p>Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 171§:n mukainen poikkeaminen antaa mahdollisuuden poiketa kyseisessä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Asemakaava on yksi kyseisen lain nojalla annetun sääntelyn muodoista, joihin poikkeaminen voi kohdistua. Kyseisen säännöksen sanamuodon mukaan kunta voi myöntää poikkeamisen erityisestä syystä hakemuksesta, minkä vuoksi kunnan viranomaisella on harkintavaltaa poikkeamisen myöntämisen suhteen. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 171§:ssä määritellään poikkeamisen edellytykset, joita poikkeamispäätöksessä tulee noudattaa. Poikkeaminen edustaa maankäyttö- rakennuslaille ominaista tulkinnallisesti avoimiin määritelmiin perustuvaa joustavaa sääntelyä, jolla pyritään varmistamaan tarkoituksenmukaisen ratkaisun saavuttaminen kussakin yksittäisessä tapauksessa.</p> <p>Aiemmin suuri osa poikkeamisista on kohdistunut kaavoittamattomille ranta-alueille, mikä korostuu myös poikkeamisen oikeuskäytännössä. Kuitenkin kaupungistumisen vaikutuksesta ja asemakaavoituksen levittäytyttyä yhä laajemmalle alueelle asemakaavapoikkeamiset nousevat myös merkittäväksi poikkeamisasioiden ryhmäksi. Poikkeamisen hakeminen on ollut suosittu menettely jo maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneen rakennuslain aikana, eikä poikkeamisen yleisyyttä ole saatu merkittävästi vähennettyä lainsäädännön tavoitteista huolimatta. Poikkeaminen on nopeampi ja edullisempi menettely kuin asemakaavan muuttaminen, joten sekä hakijat että viranomaiset suosivat sitä mielellään. Asemakaavoitus on kuitenkin ensisijainen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluva rakentamisen ohjauskeino, eikä poikkeamisella tulisi ratkaista merkittäviä asemakaavaan kohdistuvia muutoksia. Rajankäynti asemakaavamuutoksen ja poikkeamisen välillä on kuitenkin haasteellista ja vaatii joustavien normien tulkinnan ja harkintavaltaa rajoittavien tekijöiden tunnistamiseksi oikeuskäytännön tuntemusta. Myös hallinto-oikeudellinen viranomaista velvoittava sääntely ja oikeusdogmatiikki vaikuttavat poikkeamismenettelyyn.</p> <p>Tutkielman metodina on lainoppi (oikeusdogmatiikka), joka painotukseltaan asettuu teoreettisen ja käytännöllisen lainopin välimaastoon. Tutkielmassa käsitellään poikkeamisen sääntelyä ja toteutumista lainsäädännön ja sen esitöiden, korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden lisäksi myös Helsingin kaupungin poikkeamispäätöksiä koskevan hallintokäytännön kautta tulkintasuosituksia antaen. Tutkielmassa pyritään valottamaan käytännön näkökulmaa aiheeseen nostamalla esiin viranomaisen päätöksiä, jotka eivät ole päätyneet muutoksenhaun kohteeksi ja tuomioistuimen käsiteltäväksi. Erityisesti tutkielmassa perehdytään poikkeamisen edellytyksiä, erityisiä syitä, kunnan harkintavaltaa ja päätöksentekoa sekä päätöksen perustelemista koskeviin näkökohtiin, joita käsitellään myös suhteessa Helsingin kaupungin viimeaikaisiin poikkeamispäätöksiin.</p> <p>Helsinki valikoitui tutkielman esimerkkitarkastelun kohteeksi, sillä se on Suomen mittakaavassa suurkaupunki, jossa maankäytön joustavuudelle asetetaan erityisiä vaatimuksia kaupungin kasvun ja yhteiskunnan murrosten myötä. Suurin osa Helsingin kaupungin tekemistä poikkeamispäätöksistä kohdistuu myöskin asemakaavaan, mikä selittää osaltaan tarkastelun kohdistumista juuri asemakaavasta poikkeamiseen. Tutkielmassa esiin nostetut Helsingin kaupungin poikkeamispäätökset koskevat lähinnä erilaisia uudis- ja täydennysrakentamishankkeita, ja niiden tarkastelussa kiinnitetään huomiota etenkin päätösten perusteluihin.</p> <p>Tutkielmassa tunnistetaan ja arvioidaan myös vaikutussuhteita, jotka liittyvät poikkeamiseen käytännön toiminnassa ja nostetaan esiin hallintokäytännössä esiintyneitä poikkeamisen käytännön ilmiöitä, joita arvioidaan lopuksi suhteessa suunnitteilla olevaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen sekä lainsäädännön kehittämisehdotuksiin.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords			
Maankäyttö- ja rakennuslaki, maankäyttö, kaavoitus, poikkeaminen, asemakaava			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Helsingin yliopiston kirjasto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällysluettelo

Lähteet	V
Oikeuslähteet	V
Muut lähteet	XIII
Käytetyt lyhenteet	XV
1. Johdanto	1
1.1. Tutkimuksen kohde ja rajaus	1
1.2. Tutkimusongelma ja -kysymykset	3
1.3. Tutkimuksen metodologia	5
1.4. Tutkielman rakenne	6
2. Poikkeaminen ympäristöoikeuden ja asemakaavan kontekstissa	8
2.1. Asemakaava ja poikkeaminen osana ympäristöoikeuden systematiikkaa	8
2.1.1. Ympäristöoikeuden luonteesta	8
2.1.2. Ylikansallinen ja ulkomainen sääntely	10
2.1.3. Kestävä kehitys ja joustavuus periaatteina	11
2.1.4. Poikkeaminen joustavoittavana instrumenttina	13
2.1.5. Poikkeaminen maankäyttö- ja rakennuslaissa	13
2.2. Asemakaavoituksesta	14
2.2.1. Kaavoituksen historiaa	14
2.2.2. Asemakaavan funktio ja luonne	15
2.2.3. Asemakaavan ajanmukaisuus	16
3. Poikkeaminen	21
3.1. Nykyinen lainsäädäntö	21
3.1.1. Yleistä	21
3.1.2. Erityinen syy	21
3.1.3. Edellytykset	24
3.1.4. Toimivalta	30
3.1.5. Alueellinen poikkeaminen	33
3.1.6. Poikkeamismenettely	34
3.1.7. Poikkeamispäätös	39
3.1.8. Vähäinen poikkeaminen	42
3.1.9. Tilapäinen rakennus	46

3.1.10.	Muutoksenhaku	47
3.2.	Poikkeamisen kohde ja luonne	51
3.3.	Poikkeaminen ja suunnittelutarveratkaisu	53
4.	Päätöksenteko ja harkinta	56
4.1.	Joustavat normit ja tarkoituksenmukaisuusharkinta	56
4.2.	Päätösharkinta ja harkintavalta	57
4.3.	Päätöksen perusteleminen	63
5.	Näkökulmia poikkeamisen käytännön vaikutuksiin	68
5.1.	Kunnallispolitiikan vaikutuksesta	68
5.2.	Kaavoituksen ja maapolitiikan vaikutuksesta	70
5.3.	Kumppanuuskaavoituksen vaikutuksesta poikkeamistarpeelle	72
5.4.	Poikkeamisen kierteestä	74
5.5.	Poikkeamisesta kaavamuutoksen vireillä ollessa	75
5.6.	Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus ja de lege ferenda	77
6.	Johtopäätökset	80

Lähteet

Oikeuslähteet

Artikkelit

Heinilä 2003

Heinilä, Aleks: *Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset*. Lakimies 5/2003 s. 841–866, <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-904437> (21.4.2018).

Hovila 2010

Hovila, Ilari: *Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla*. Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 7-69, <https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/7392.pdf> (21.4.2018).

Hovila 2014

Hovila, Ilari: *Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot*. Lakimies 2/2014 s. 272–275, <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1605255> (21.4.2018).

Karhu 2003

Karhu, Juha: *Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi*. Lakimies 5/2003 s. 789–807, <http://elektra.helsinki.fi/se/l/0023-7353/101/5/perusoik.pdf> (17.4.2018).

Kokko 2016

Kokko, Kai: *Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa*. Ympäristöjuridiikka 1/2016 s. 29–42, <https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/16507.pdf> (23.4.2018).

Muukkonen 2017

Muukkonen, Matti: *Kunta ja sen oikeudelliset suhteet*. Edilex 2017/13, www.edilex.fi/artikkelit/17591 (23.4.2018).

Määttä 2000

Määttä, Tapio: *Monitieteisyys ympäristöoikeudessa - Oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena*. Oikeus 3/2000, s. 333-355, <https://www.edilex.fi/oikeus/3565.pdf> (23.4.2018).

Määttä 2012

Määttä, Tapio: *Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa*. Edilex 27.1.2012, <https://www.edilex.fi/artikkelit/8587.pdf> (23.4.2018).

Määttä 2015

Määttä, Tapio: *Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksien ja menetelmät*. Edilex 2015/45, Referee-artikkeli, versio 1.0, Julkaistu 30.11.2015, www.edilex.fi/artikkelit/15891 (23.4.2018).

Vuola – Wallgren 2005

Vuola, Lasse; Wallgren, Matias: *KHO 2005:33: Poikkeaminen käyttötarkoitusta koskevasta kaavamääräyksestä ja toimivaltakysymykset*. Oikeustapauskommentti, versio 1.0, Julkaistu 15.11.2005, <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/2723.pdf> (22.4.2018).

Oikeuskirjallisuus

Aarnio 2011

Aarnio, Aulis: *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Forum Iuris, Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Unigrafia Oy, Helsinki 2011.

Ekroos 1999

Ekroos, Ari: *Poikkeusluvista poikkeamiseen ja erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella*. Teoksessa *Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen*, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1999.

Ekroos – Majamaa 2015

Ekroos, Ari; Majamaa, Vesa: *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Edita Publishing, Helsinki 2015.

Hallberg et al. 2015

Hallberg, Pekka; Haapanala, Auvo; Koljonen, Ritva; Ranta, Hannu; Reinikainen, Jukka: *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Talentum Pro, Helsinki 2015.

Heinilä 2017

Heinilä, Aleks: *Oikeus rakentaa – Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 337, Helsinki 2017.

Hollo 2009

Hollo, Erkki J.: *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Talentum, Helsinki 2009.

Häkkänen 2016

Häkkänen, Martti: *Rakennusoikeuden sääntely: Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 334, Helsinki 2016.

Jukarainen 2013

Jukarainen, Heikki: *Hallintopäätöksen perusteluiden riittävyys muutoksenhaun näkökulmasta*. Teoksessa *Iura novit curia: Juhlakirja - Veijo Tarukannel, Edita Publishing Oy, Helsinki 2013*, <https://www.edilex.fi/kirjat/12412.pdf> (20.4.2018).

Jääskeläinen – Syrjänen 2010

Jääskeläinen, Lauri; Syrjänen, Olavi: *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen - Käytännön käsikirja*. Rakennustieto Oy, Helsinki 2010.

Kokko 2017

Kokko, Kai: *Ympäristöoikeuden perusteet: Yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria*. Edita, Helsinki 2017.

Kulla 2008

Kulla, Heikki: *Hallintopäätöksen perustelemisesta*. Teoksessa *Oikeus kansainvälisessä maailmassa – Ilkka Saraviidan juhlakirja*, Edita Prima Oy, Helsinki 2008.

Kulla 2013

Kulla, Heikki: *Sääntelyharkinnasta*. Teoksessa *Iura novit curia: Juhlakirja - Veijo Tarukannel, Edita Publishing Oy, Helsinki 2013*, <https://www.edilex.fi/kirjat/12412.pdf> (20.4.2018)

Kuusiniemi 1989

Kuusiniemi, Kari: *Johdatus kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen*. Otakustantamo, Helsinki 1989.

Kuusiniemi et al. 2013

Kuusiniemi, Kari; Ekroos, Ari; Kumpula, Anne; Vihervuori, Pekka: *Ympäristöoikeus*. Sanoma Pro, Helsinki 2013.

Laakso 1990

Laakso, Seppo: *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1990.

Laakso 2012

Laakso, Seppo: *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampereen yliopisto, Juvenes Print, Tampere 2012.

Laakso – Loikkanen 2004

Laakso, Seppo; Loikkanen, Heikki A.: *Kaupunkitalous*. Gaudeamus, Helsinki 2004.

Majamaa 1981

Majamaa, Vesa: *Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Vammala 1981.

Merikoski 1958

Merikoski, Veli: *Vapaa harkinta hallinnossa*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja No: 86, Vammala 1958.

Mäenpää 2011a

Mäenpää, Olli: *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita Publishing, Helsinki 2011.

Mäenpää 2011b

Mäenpää, Olli: *Oikeus hyvään hallintoon*. Forum Iuris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Unigrafia Oy, Helsinki 2011.

Mäenpää 2013

Mäenpää, Olli: *Hallinto-oikeus*. Sanoma Publishing, Helsinki 2013.

Määttä 2005

Määttä, Tapio: *Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa*. Teoksessa *Kaavoitus*,

rakentaminen, varallisuus - Juhlajulkaisu Vesa Majamaa. Edita Publishing Oy, Helsinki 2005, <https://www.edilex.fi/kirjat/7458.pdf> (20.4.2018).

Pöyhönen 1988

Pöyhönen, Juha: *Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Vammala 1988.

Raitio 2013

Raitio, Juha: *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. Talentum 2013, <http://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/BAXBBXATDEEBJ#> (23.4.2018).

Syrjänen 2005

Syrjänen, Olavi: *Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa*. Rakennustieto Oy, Helsinki 2005.

Oikeuskäytäntö

KHO 1976 A II 71

KHO 25.2.1981 T 1004

KHO 1988 A 72

KHO 1994 A 31

KHO 4.6.1996 T 1859

KHO 2002:32

KHO 2002:40

KHO 5.3.2002 T 460

KHO 10.9.2002 t 2133

KHO 2004:11

KHO 27.2.2004 T 412

KHO 22.11.2004 T 2989

KHO 2005:33

KHO 2008:37

KHO 2009:67

KHO 2011:11

KHO 2013:85

KHO 2013:122

KHO 2015:66

KHO 2015:144

KHO 2016:74

KHO 2016:89

KHO 2016:132

KHO 2016:211

KHO 2017:147

Hallintokäytäntö

Helsingin kaupunginhallituksen päätös 4/27.1.2014, D:nro HEL 2013-009213, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2013-009213/khs-2014-4/> (18.4.2018).

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös, 12/23.4.2013, D:nro HEL 2013-004769, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2013-004769/kslk-2013-12/> (17.4.2018).

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 4/24.2.2015, D:nro HEL 2015-001955, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2015-001955/kslk-2015-4/> (21.4.2018).

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 8/8.3.2016, D:nro HEL 2016-002097, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2016-002097/kslk-2016-8/> (21.4.2018).

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 1/17.1.2017 D:nro HEL 2016-010635, <https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Paatos/201>

7/Ksv_2017-01-17_Kslk_1_Pk/217CFB94-0243-CCB7-8E11-59CEE640000C/Poikkeamishakemus_(Vallila_Bruno_Granholmin_kuja_4.pdf (17.4.2018).

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös, 6/28.2.2017, D:nro HEL 2017-001830, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-001830/> (17.4.2018).

Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan päätös 9/3.10.2017, D:nro HEL 2017-001835, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-001835/kylk-2017-9/> (17.4.2018).

Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan päätös 13/7.11.2017, D:nro HEL 2017-000317, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-000317/kylk-2017-13/> (20.4.2018)

Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan päätös 13/7.11.2017, D:nro HEL 2016-014357, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2016-014357/kylk-2017-13/> (17.4.2018).

Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan päätös 5/13.4.2018, D:nro HEL 2018-003515, <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/d5/d5a47832f08ed14adce2e46d86022c3c3326647b.pdf> (18.4.2018).

Helsingin kaupungin maankäyttöjohtajan päätös 76/21.11.2017, D:nro HEL 2017-009546, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-009546/> (20.4.2018).

Helsingin kaupungin maankäyttöjohtajan päätös 78/27.11.2017, D:nro HEL 2017-008048, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-008048/u51105100vh1-2017-78/> (20.4.2018).

Helsingin kaupungin maankäyttöjohtajan päätös 79/27.11.2017, D:nro HEL 2017-008674, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-008674/> (17.4.2018).

Helsingin kaupungin maankäyttöjohtajan poikkeamispäätös 82/12.12.2017, D:nro HEL 2017-006689, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-006689/> (23.4.2018).

Helsingin kaupungin maankäyttöjohtajan poikkeamispäätös 18/1.3.2018, D:nro HEL 2017-003964, <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-003964/> (23.4.2018).

Virallislähteet

HE 101/1998 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 184/2010 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta.

HE 334/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 29/2015 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

HE 148/2015 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta.

HE 251/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 43/2017

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.

Komiteanmietintö 1997:16

Rakennuslakitoimikunnan mietintö – Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, Komiteanmietintö 1997: 16, Ympäristöministeriö, Helsinki 1998.

VNS 2/2000 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, 26.5.2000, Edita, Helsinki 2000, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_2+2000.pdf (23.4.2018).

YMrä 1/2014

Heinilä, Aleksi: Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 1/2014, <http://hdl.handle.net/10138/42612> (21.4.2018).

YMrä 10/2016

Mäkinen, Eija: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? - Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö, Ympäristöministeriön raportteja 10/2016, Helsinki 2016, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/64976/YMrä_10_2016_FINAL.pdf?sequence=1 (23.4.2018).

YMrä 7/2018

Ekroos, Ari; Katajamäki, Hannu; Kinnunen, Helena; Lehtovuori, Panu; Staffans, Aija: Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018, Ympäristöministeriö, Helsinki 2018, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4784-5> (23.4.2018).

YmVM 3/2016 vp

Eduskunnan ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 3/2016 vp – HE 148/2015 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/YmVM_3+2016.pdf (23.4.2018).

Muut lähteetOhjeet, selvitykset, artikkelit ym.

Hallitusohjelma 29.5.2015

Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, Valtioneuvoston kanslia, Hallituksen julkaisusarja 10/2015, <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=6405> (23.4.2018).

Hurmeranta 2013

Hurmeranta, Markku: *Kaavoihin kangistuneet - Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen*. Taloustieto Oy, Helsinki 2013.

Kotikaupunkina Helsinki 2016

Kotikaupunkina Helsinki - Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2016:19, https://www.uuttahelsinki.fi/sites/default/files/osion_artikkelisivun_osa/liitetiedostot/am-ohjelma2016_fi_low.pdf (21.4.2018).

Opas rakentamisen poikkeamispäätösten käsittelyyn 2016

Opas rakentamisen poikkeamispäätösten käsittelyyn - Raportteja 58/2016, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2016, https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/123474/Raportteja_58_2016.pdf (23.4.2018).

Poikkeaminen ja vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä 2017

Poikkeaminen ja vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä, Helsingin kaupungin rakennusvalvonnan ja asemakaavoituksen ohje, 2017, <https://www.hel.fi/static/rakvv/ohjeet/Poikkeaminen.pdf> (23.4.2018).

Selvitys kaavamääräysten kustannusvaikutuksista 2015

Selvitys kaavamääräysten kustannusvaikutuksista, Rakli ry, 2015, http://www.rakli.fi/media/yhdyskunta/2015_kaavamaaraysten_kustannusvaikutukset_raportti_nettires.pdf (23.4.2018).

Internet-lähteet ja -tietokannat

Helsingin kaupungin karttapalvelu, <http://kartta.hel.fi/> (19.4.2018).

Helsingin kaupungin Kaupunkiympäristön toimialan internet-sivut, <https://www.hel.fi/kaupunkiymparisto/fi/paatoksenteko/> (23.4.2018).

Helsingin kaupungin Päätökset-tietokanta, <https://dev.hel.fi/paatokset/> (23.4.2018).

Helsingin kaupungin maanmittauspalvelujen internet-sivut, <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/tontit/maanmittauspalvelut/kiinteistonmuodostus/tontin> (23.4.2018).

Helsingin uusi yleiskaava, <http://www.yleiskaava.fi/yleiskaava/> (20.4.2018).

Valtion talousarvioesitys 2018, Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot, <http://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp?lang=fi&file=/2018/aky/YksityiskohtaisetPerustelut/32/01/02/02.pdf> (18.4.2018).

Yleisradion verkkouutinen 1.17.2017: *Päättäjät kuulivat asukkaiden toiveet: Rautakauppa Bauhausia ei näillä näkymin tule kulttuurikeskus Brunon tilalle.* <https://yle.fi/uutiset/3-9407977> (20.4.2018).

Ympäristöhallinnon Liiteri- tietopalvelu, <http://liiteri.ymparisto.fi/> (23.4.2018).

Käytetyt lyhenteet

AKL	Asemakaavalaki (145/1931)
AYK	Alueellinen ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HaO	Hallinto-oikeus
HL	Hallintolaki (6.6.2003/434)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LKrk	Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta (21.12.2010/1257)
LunL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603)
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PL	Perustuslaki (731/1999)
RakL	Rakennuslaki (370/1958)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL C 326, 26.10.2012)

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen kohde ja raja

Tutkielman aihe koskee maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 171 §:n mukaista poikkeamista ja siihen liittyvää kunnallista päätöksentekoa. Kyseisen säännöksen mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen MRL:ssä säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Tutkielmassa pyritään tarkastelemaan valittua tutkimuskohdetta käytännön kannalta kokonaisvaltaisena ilmiönä, ja pureutumaan poikkeamisen kontekstiin myös oikeuden pintatasoa laajemmin. Tämä aiheuttaa osaltaan tiettyjä haasteita tutkielman rakenteen ja yhtenäisyyden kannalta, mutta on olennaista aiheen viitekehyksen kuvaamiseksi.

Tutkimus ei käsittele MRL 171§:n poikkeamisen lisäksi MRL:n muita maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviä poikkeamissäännöksiä, kuten esimerkiksi suunnittelutarvealueratkaisuja. Lisäksi tarkastellun poikkeamisen laajaa soveltamisalaa tarkennetaan ainoastaan asemakaavasta ja sen määräyksistä tehtäviin poikkeamispäätöksiin, jättäen esimerkiksi yleis- tai maakuntakaavoja, Suomen rakennusmääräyskokoelmaa tai kunnan rakennusjärjestystä koskevat poikkeamiset tämän tutkielman ulkopuolelle.

Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja sekä niiden päätöksentekoa on hiljattain tutkinut muun muassa hallintotieteiden tohtori Aleks Heiniä 2017 väitöskirjassaan. Aihetta on aiemminkin tutkittu sen erityispiirteiden vuoksi paljon. Myös emeritusprofessori Majamaa on syventynyt teoksessaan *Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla* 1980-luvun alun RakL:n aikaisen poikkeusluvalla rakentamisen soveltamiseen. Tässä tutkielmassa tukeudutaan monilta osin Heiniän ansiokkaaseen tutkimukseen, mutta tarkennetaan fokuksella asemakaavapoikkeamisten käytäntöön ja erityisesti tiiviisti rakennettuihin alueisiin, kuten esimerkiksi Helsingin kantakaupunkiin. Lisäksi tutkielmassa kiinnitetään huomiota kaupungin päätöksentekoon ja tarkastellaan tapausesimerkkejä muun muassa Helsingin kaupungin viimeaikaisista poikkeamispäätöksistä. Heiniän tutkimusaiheesta poiketen suunnittelutarveratkaisuja ei käsitellä tässä työssä tutkielman laajuuden rajoitusten vuoksi,

ja toisaalta myös tarkasteluun valitun rajauksen ja tiiviisti rakennettujen alueiden poikkeamispäätöstilastojen ohjaamana, sillä valtaosa etenkin Helsingissä tehdyistä poikkeamispäätöksistä kohdistuu juuri asemakaavaan. Poikkeamistapaukset sijoittuvat nykyisin Helsingissä useimmiten urbaaniin kaupunkimaiseen ympäristöön, mikä saa ratkaisut jo lähtökohdiltaan eroamaan poikkeamissäännösten säätämisaikojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Perusteet poikkeamiselle tiivistyvässä kaupunkiympäristössä tukeutuvat paljolti myös yleiseen etuun, toisin kuin poikkeamisen alkutaipaleella vielä maaseutuvaltaisessa yhteiskunnassa myönnettyt ranta-alueisiin ja hyvin harvaan asuttuun ympäristöön kohdistuvat yksittäisen maanomistajan eduksi tulleet poikkeamisluvat. Tiiviisti rakennettu kaupunki useine osallisineen vaatii myös erityistä tarkkuutta ja kontrollia myös poikkeamislupien myöntämiselle verrattuna syrjäisiin ranta-alueen poikkeamisiin, jotka vaikuttavat harvojen päivittäiseen elämään. Kyseenalaisin vaikuttimin ja perustein myönnettyillä poikkeamisilla voi olla laajempiakin haittavaikutuksia kuin välittömässä lähinaapurustossa.

Helsinki valikoitui tutkielman esimerkkitarkastelujen kohteeksi paitsi henkilökohtaisen kiinnostuksen ja paikallistuntemuksen, myös kansallisella tasolla ainutkertaisen kaupunkirakenteen ja tiiviyden vuoksi. Helsinki on kasvavana ja taloudellisesti vetovoimaisena kaupunkina hyvin erilainen ympäristö kuin se kaupungistumisen alkutaipaleella kulkenut maaseutuyhteiskunta, jota silmällä pitäen poikkeamismahdollisuus alun perin rakennuslakiin (370/1958, RakL) ja sitä edeltävään asemakaavalakiin (145/1931) säädettiin. Pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkiseutujen erityisasema on otettu huomioon myös lainsäädännössä¹. Tämän tutkielman tarkoituksena ei kuitenkaan ole tehdä tapaustutkimusta ainoastaan yhden kunnan päätöksenteosta, vaan ennemminkin valikoida esimerkkejä, joiden avulla konkretisoidaan mahdollisia ongelmakohtia poikkeamisen käytännössä ja lainkäytön systematiikassa. Kaupunkimaisten alueiden asemakaavapoikkeamisten määrän voidaan arvella kasvavan kaupungistumisen myötä myös muissa Suomen kasvavissa kaupungeissa esimerkiksi täydennysrakentamisen myötä, minkä vuoksi poikkeamispäätöksentekoon tulisi kiinnittää enenevästi huomiota myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

¹ Ks. esim. L kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta (1257/2010); HE 184/2010 vp.

Tutkielmassa lähestytään poikkeamista käytännön ja rakentamisen näkökulmasta, tiedostaen kuitenkin, ettei kaikkia asemakaavapoikkeamisia tehdä uudis-, täydennys- tai korjausrakentamisen tarpeiden vuoksi. Rakentamisen näkökulma on linjassa ja perusteltu valinta mm. valtioneuvoston tavoitteleman rakentamisen sääntelyn purkamisen ja joustavuuden lisäämisen kanssa. Tutkielmassa tarkastellaan rakentamisen edistämiseksi tehtäviä toimia kuitenkin kriittisesti, ottaen huomioon myös oikeusvarmuus- ja oikeusturvanäkökohdat.

Erityisen mielenkiintoisen lisän poikkeamisten tarkastelulle tuo valmisteluun lähtevä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, josta kirjoitushetkeen mennessä laaditut selvitykset ehdottavat varsin radikaaleja uudistuksia koko alueidenkäytön suunnittelun järjestelmään. Kaavoituksen uudistuessa tai terminologisesti katsoen loppuessa jopa kokonaan, poikkeamisen tarve ja asema tulevaisuudessa jäävät mielenkiintoisen spekulatiiviseen varaan.

1.2. Tutkimusongelma ja -kysymykset

Poikkeamispäätösten määrän kehitystä on seurattu jo vuosikymmenten ajan, ja sekä kansallisella että pääkaupunkiseudun tasolla kasvu on ollut pitkällä aikavälillä nousujohteista, vaikkakin aaltoilevaa.² Majamaa on katsonut, että taloudellinen laskusuhdanne saa kunnan suosimaan poikkeamista³. Nousukausi taas kiihdyttää rakentamista, mikä voi näkyä aloitettavien hankkeiden määrän nousun kautta poikkeamishakemusten kasvuna. Poikkeamispäätösten suuresta määrästä ei tietenkään voi tehdä suoria johtopäätöksiä päätösten ja niiden perusteluiden laadun heikkenemiseen, mutta riski tähän kasvaa, mikäli viranomainen rutinoituu jatkuvaan ja jopa automatisoituvaan poikkeamispäätösten myöntämiseen. Tällöin on vaarana, että poikkeamisen joustavuus ja helppokäyttöisyys kääntyvät asemakaavoituksen suunnitelmallisuutta, hyvän elinympäristön toteutumista ja mahdollisesti myös kansalaisten oikeusturvaa vastaan.

² Majamaa 1980, s. 11-12; Poikkeamispäätösten määrän kasvunopeuden vaihtelun voidaan nähdä suurelta osin johtuvan välillisesti rakennusteollisuuden suhdanteiden muutoksista, ks. esim. HE 148/2015, s. 8;

³ Majamaa 1980, s. 13.

Tämän tutkielman tutkimusongelma liittyy poikkeamispäätösten varteenotettavan suureen määrään, ja sen myötä poikkeamispäätösten laatuun. Poikkeamispäätösten laatua tarkastellessa keskeisiksi osatekijöiksi kohoavat poikkeamisen lakisääteiset edellytykset, viranomaisen harkintavalta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta sekä poikkeamispäätösten perusteleminen. Keskeisen tutkimusongelman voi tiivistää kysymykseksi siitä, millaisia vaatimuksia poikkeamispäätöksen laadulle asetetaan, ja miten nämä vaatimukset toteutuvat poikkeamispäätöksissä erityisesti Helsingin kaupungin hallintokäytäntöä tarkasteltaessa. Tämän tutkielman tutkimusongelmaan liittyvät myös keskeisesti asemakaavan ja poikkeamisen asema maankäyttö- ja rakennuslain systematiikassa, lupaviranomaisen toiminnan valvonta ja valitusoikeus poikkeamispäätöksestä.

Tätä tutkimusongelmaa lähestyvinä tarkkarajaisempina tutkimuskysymyksinä ovat muun muassa:

- Miten poikkeamisen oikeuskäytäntö täydentää nykyisiä säännöksiä ja niiden soveltamista?
- Miten poikkeamispäätöksen päätösharkinta suoritetaan?
- Miten poikkeamispäätös perustellaan?
- Kuinka poikkeamisen edellytykset toteutuvat käytännössä?
- Millaisista asemakaavan vaatimuksista yleensä poiketaan?
- Mitkä seikat korostuvat viranomaisen hallintotoiminnassa?
- Millaiseksi rajanveto poikkeamisen ja kaavamuutoksen, tai poikkeamisen ja vähäisen poikkeamisen välillä muodostuu käytännössä?
- Mitkä poikkeamisen erityiset syyt korostuvat tai toistuvat, ja mikä merkitys erityisellä syyllä on?
- Miten suunnitteilla oleva MRL:n kokonaisuudistus vaikuttaa kaavoitukseen ja tätä kautta poikkeamiseen?
- Kuinka poikkeamisen sääntelyä tulisi uudistaa?

Näistä tutkimuskysymyksistä osa koskee hallinnollista päätöksentekoa myös yleisesti, ja osa taas poikkeamista käytännössä.

1.3. Tutkimuksen metodologia

Oikeustieteellisen tutkimuksen metodit ovat kehittyneet monipuolisemmiksi sekoittaen ja muunnellen perinteisten oikeustieteen tutkimusmetodien, kuten lainopillisen, oikeussosiologisen, oikeuspoliittisen tai oikeusvertailevan tutkimuksen rajapintoja. Oikeustieteellisen, ja etenkin ympäristöoikeudellisen tutkimuksen on katsottu kasvaneen ulos näistä kapeista tutkimussuuntauksista kohti metodista pluralismia, jota esimerkiksi Määttä on käyttänyt käsitteenä kuvaamaan tutkimuksen menetelmällistä avoimuutta, monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta⁴. Erityisesti tämä ilmenee ympäristöoikeuden alalla, jossa korostuvat ympäristöoikeuden yhteydet muihin tieteen- ja oikeudenaloihin sekä ympäristöoikeudellisen sääntelyn monet keinot soft law:sta EU-säännöksiin. Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on erityisesti korostunut käytännönläheinen ote ja tulkintajuridiikka, jolle ympäristölainsäädännön uudistuvat säädökset ja jatkuvasti muuttuva ympäristö tuottavat uusia tutkimuskohteita.⁵

Todettakoon kuitenkin, ettei maankäyttö- ja rakentamisoikeus edusta puhtaasti ympäristöoikeuden yleisluonnehdintaa, tai sisällä esimerkiksi kaikkia sellaisia luontoarvoihin liittyviä elementtejä, joita ympäristönsuojelun oikeudenalaan kuuluu. Kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvät asiat sisältävät väistämättä myös hallinto-oikeudellisia ulottuvuuksia, joihin ympäristöoikeus toki ylipäättäänkin palautuu.

Tämän tutkielman metodi muodostuu teoreettisen ja käytännöllisen, kenties jossain määrin myös kriittisen, lainopin ominaispiirteiden yhteisvaikutuksesta. Teoreettisen lainopin keinoin tutkielmassa pyritään identifioimaan ja kyseenalaistamaan tutkimuksen kohteen eli poikkeamisen asemaa lainsäädännön systematiikassa ja keskittymään oikeudellisten normien, pääasiassa maankäyttö- ja rakennuslain, sisällön selventämiseen, ja tuomaan esiin *de lege lata* -tulkintasuosituksia ja *de lege ferenda* -ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi.⁶

Käytännöllisen lainopin avulla tässä tutkielmassa selvitetään, millaisia käytännön vaikutuksia tutkimuksen kohteella on etenkin kuntatasolla ja rakennusosalalla, millaista on

⁴ Määttä 2015, s. 2-3.

⁵ ks. myös Määttä 2000, s. 333- 334.

⁶ ks. Kokko 2016, s. 31.

viranomaisen päätöksenteko, millaisia ongelmia hallinto- ja oikeuskäytännössä syntyy, ja miten lainsäätäjän tavoitteet ovat toteutuneet käytännössä. Tutkielma ei kuitenkaan ole luonteeltaan empiirinen, vaikka tarkastelen Helsingin kaupungin poikkeamispäätöksiä esimerkkeinä analyysille. Kriittisen lainopin vaikutus ilmenee tutkielman korostamina arvoina, joita ovat esimerkiksi myönteisyys kaupungistumiskehitystä ja rakennusalan kannattavuuden parantamista kohtaan sekä maanomistajien yhdenvertaisuuden näkökulma.⁷

Sääntelyteoreettisen tutkimusotteen, tai arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen kuten Määttä sen kevyempää versiota kutsuu, vaikutus ilmenee tutkielmassa etenkin käsiteltäessä valmisteltavana olevan maankäyttö- ja rakennuslain lainsäädäntöuudistuksen keinoja ja arviointia⁸. Valittuna metodina korostuu kuitenkin selkeästi lainoppi sääntelyteorian sijaan.

1.4. Tutkielman rakenne

Tämä tutkielma koostuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi kolmesta pääkappaleesta, joista ensimmäisessä eli kappaleessa 2 lähestytään tutkimusaihetta taustoittaen sen asemaa ympäristöoikeuden ja alueiden käytön suunnittelujärjestelmän osana, päätyen asemakaavan tarkasteluun ja sitä koskevaan lainsäädäntöön. Asemakaavaa poikkeamisen kohteena sekä poikkeamistarpeen aiheuttajana käsitellään kyseisessä verrattain laajasti, jotta asemakaavapoikkeamisen konteksti tulee esitetyksi.

Kappaleessa 3 käsitellään itse poikkeamista voimassaolevan lainsäädännön systematiikan pohjalta. Poikkeamisen lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä tarkastellaan oikeuskirjallisuuden ja hallintokäytännön avulla rinnastaen sitä hallintokäytännössä laadittuihin poikkeamispäätöksiin. Kappaleessa 4 käsitellään taas poikkeamisen päätöksentekoa ja perustelemista hallinto-oikeudellisten lainsäädännön ja periaatteiden avulla.

Käytännön näkökulma korostuu kappaleessa 5, jossa tuodaan esiin rakennusalan toimintaan liittyviä poikkeamisen vaikutussuhteita, sekä poikkeamisen kontekstia laajemmin. Viidennessä kappaleessa tutustutaan myös tähän mennessä laadittuihin

⁷ ks. Kokko 2016, s. 35-36.

⁸ ks. Määttä 2015, s. 6.

selvityksiin MRL:n kokonaisuudistuksesta ja sen mahdollisista vaikutuksista poikkeamiseen, ja annetaan *de lege ferenda* -kehityssuosituksia. Kappaleessa 6 esitetään tutkimuksen johtopäätökset.

2. Poikkeaminen ympäristöoikeuden ja asemakaavan kontekstissa

2.1. Asemakaava ja poikkeaminen osana ympäristöoikeuden systematiikkaa

2.1.1. Ympäristöoikeuden luonteesta

Ympäristöoikeutta ja sen luonnetta oikeudenalana on analysoitu laajasti, mikä onkin luonnollista nuoren ja aktiivisesti periaatteita kehittävän oikeudenalana sisäisen koherenssin luomiseksi. Toisaalta ympäristöön liittyviä kysymyksiä on säädelty laeilla Suomessakin jo satojen vuosien ajan, joten uudesta oikeudenalasta ei voida puhua, vaikka omana oikeudenalanaan nykymuotoista ympäristöoikeutta voidaan pitää verrattain uutena⁹. Ympäristöoikeus voidaan jakaa eri sääntelytasoihin, jotka ovat laajimmasta lokaalimpaan jaotellen: kansainväliseen oikeuteen perustuva sääntely, EU-oikeuteen perustuva sääntely, valtiollinen lainsäädäntö, kuntien ja aluehallinnon sääntely sekä muiden eri toimijoiden, kuten nk. kolmannen sektorin järjestöjen ja yritysten tuottama itsesääntely ja soft law. Näistä kaksi alinta tasoa eivät lukeudu perinteisen oikeuslähdeopin mukaan merkityksellisiksi oikeuslähteiksi, mutta ympäristöoikeudessa alueellisen sääntelyn ja yhteisöjen itsesääntelyn on nähty olevan niin merkittävässä asemassa, ettei niitä sovi jättää mainitsematta.¹⁰

Eritasoisia normeja sovellettaessa tulee huomioida niiden hierarkia ja oikeuslähdeopin määrittelemä velvoittavuuden aste. Näin ollen esimerkiksi kunnallisen viranomaisen eilintasoinen hallintopäätös ei normaalitilanteessa voi olla ristiriidassa hierarkkisesti ylemmän lantasoisen säädöksen kanssa. Ympäristöoikeudellisessa kontekstissa ei tällainen *lex superior* -päätely (kuten ei myöskään *lex specialis* tai *lex posterior*) kuitenkaan toimi täysin yksiselitteisesti useiden erityislakien, sääntelytasojen yhteensovittamisongelmien, lain siirtymäsäännösten ja vahvan tavoitelähtöisyyden vuoksi¹¹.

Aarnio jakaa yleisesti oikeustieteessä tunnustetussa oikeuslähdeopissaan oikeuslähteet vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin, joista lait ja tapaoikeus ovat vahvasti velvoittavia, esityöt ja tuomioistuimen ennakkopäätökset heikosti velvoittavia ja oikeuskirjallisuus, periaatteet ja tietyssä määrin reaaliset argumentit

⁹ Ks. esim. Kokko 2017, s. 24-36; ja Kuusiniemi et al. 2013, s. 52-53.

¹⁰ Kokko 2017, s. 32.

¹¹ Kokko 2017, s. 416-419.

sallittuja oikeuslähteitä. Aarnion oikeuslähdeopin tiukkaa jaottelua on kuitenkin myöhemmin kritisoitu, painottaen tulkinnan ja argumentaation keinojen merkitystä oikeudellisen ratkaisun muodostumiselle etenkin ympäristöoikeuden alalla.¹²

Tämä tutkielman aihe asettuu tässä jaottelussa erityisesti kansallisen lainsäädännön ja alueellisen sääntelyn välimaastoon, sillä maankäyttö- ja rakennuslaki lainsäädännöllisenä normina ja kaavoitus kunnallisen itsehallinnon ja päätösvallan osana tuottaa tutkielman aiheen kannalta sääntelytasojen välistä rajankäyntiä ja selvitettäviä kysymyksiä. Tästä huolimatta on tiedostettava myös muiden sääntelytasojen vaikutus. Soft law:n vaikutus maankäyttö- ja rakentamisoikeudessa näkyy rakentamisessa vahvasti esimerkiksi Rakennustieto Oy:n ja Rakennustietosäätiön julkaisemissa rakentamistapaa käsittelevissä ohjeissa, jotka ovat rakennuslalla yleisesti hyväksytty hyvän rakennustavan indikaattoreiksi. Kaavoituksen osalta mm. Kuntaliitto valtion ELY-keskusten ohella tuottaa ohjeistusta hyvän elinympäristön kehittämiseksi. Myös kunnat tuottavat omaa ohjeistustaan, joka luetaan soft law:n piiriin.

Ympäristöoikeuden luonne julkis- ja yksityisoikeuden rajalla liikkuvana oikeudenalana perustuu ympäristöoikeuden asemaan osana julkisoikeutta, esimerkiksi kaavoituksen ja lupamenettelyjen osalta, sekä osana yksityisoikeutta, kuten naapuruussuhteita tai kiinteistön muodostamista koskevassa sääntelyssä. Ympäristöoikeudellinen asianosaissuhde on myös perinteistä hallinto-oikeudellista hakijan ja viranomaisen oikeussuhdetta monitahoisempi kuvio, johon voivat liittyä luvan myöntävä viranomainen, valvova viranomainen, luvan hakija, naapurit, joihin päätös välittömästi vaikuttaa sekä osalliset, joiden oloihin päätös vaikuttaa jossain määrin. Kyseessä ei ole siis ainoastaan yksityisoikeudellinen oikeussuhde tai hallinto-oikeudellinen suhde, vaan näiden kombinaatio, jossa suurta roolia näyttelee myös ympäristöoikeudessa keskeinen yleinen etu.¹³

Ympäristöoikeutta on myös luonnehdittu oikeudenalana kaksijakoiseksi siinä mielessä, että se on toisaalta valtiolähtöistä interventiosääntelyä ja toisaalta asianosaisten välistä konfliktioikeutta. Maankäyttö- ja rakentamisoikeus ympäristöoikeuden yhtenä sektorina

¹² Aarnio 2011, s. 68-69; Kokko 2017, s. 421, ks. myös Karhu 2003, s. 789-807.

¹³ Ks. Kokko 2017, s. 10.

vastaa tätä luonnehdintaa varsin hyvin. Kaavoituksen interventiossa on kyse viranomaisen velvollisuudesta järjestää maankäyttö niin, että varmistetaan ympäristön ja yleisen edun toteutuminen rajoittamalla maanomistajan oikeuksia. Konfliktioikeutta taas edustavat maanomistajien ja muiden intressitahojen keskinäisten suhteiden sääntely, esimerkiksi oikaisu- ja valitusmenettelyn kohdalla. Toisaalta ympäristöoikeuden luonnehdintaa ei voida typistää vain interventioihin ja konflikteihin, jotka korostuvat esimerkiksi maankäyttöön liittyvissä asioissa, vaan ympäristön ja sen itseisarvon korostuminen, kestävä kehitys sekä tulevien sukupolvien oikeudet leimaavat koko oikeuden alaa periaatteiksi kiteytyneinä.¹⁴

Periaatekeskeisyys ja etenkin kestävän kehityksen näkökulma leimaavat ympäristöoikeutta, ja erottavat sen muista perinteisemmistä oikeudenaloista. Ympäristöoikeudellisia periaatteita ovat esimerkiksi varovaisuusperiaate ja moninaiskäytön periaate, jotka vaikuttavat myös maankäyttöasioihin. Erityisesti kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteina pidetään taas mm. tarkoituksenmukaisen suunnittelun toteuttamisen periaatetta, tarkentuvan suunnittelun periaatetta ja historiallisen monimuotoisuuden periaatetta¹⁵.

2.1.2. Ylikansallinen ja ulkomainen sääntely

Suomen lainsäädäntöperinne juontaa juurensa pohjoismaalaisesta ja pohjoiseurooppalaisesta oikeuskulttuurista, ja myös ympäristöoikeuden sekä maankäytön ja rakentamisen sääntely on historiallisesti tarkastellen toteutettu naapurivaltioissamme samankaltaisin ratkaisuin. Ympäristöoikeuden kansainvälistymiskehitys, joka näkyy erityisesti ympäristö- ja luonnonsuojeluoikeuden sekä ilmastokysymysten kohdalla, ei kuitenkaan ole vaikuttanut yhtä merkittävästi maankäyttöön ja rakentamiseen. Tästä huolimatta esimerkiksi kansainvälisen ympäristöoikeuden synnyttämiä ympäristöoikeuden oikeusperiaatteita sovelletaan osana myös maankäytöllistä päätöksentekoa ja tulkinnan apuvälineenä. Maankäytön ja rakentamisen lainsäädännön kokonaisuudistuksia on

¹⁴ Kuusiniemi et al. 2013, s. 57-59; Jääskeläinen – Syrjänen s. 47-48.

¹⁵ Ks. esim. Syrjänen 2005, s. 123-129.

toteutettu useissa Euroopan maissa 1980- ja 1990-luvuilla, mihin osaltaan ovat vaikuttaneet nykyajan uudet maanäkytölliset haasteet ja ylikansalliset normistot.¹⁶

Myös Euroopan unioni on kiinnostunut jäsenvaltioidensa maankäytöstä ja on mm. selvittänyt jäsenvaltioidensa maankäytön suunnittelujärjestelmien toimintaa¹⁷, vaikka maankäytön kysymykset perinteisesti kuuluvat paikallisina asioina jäsenvaltioiden itsehallinnon piiriin toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Toissijaisuusperiaatteeseen kuuluu, että EU voi toimia aloilla, joilla sillä ei ole yksinomaista toimivaltaa vain, mikäli tietty toiminta voidaan toteuttaa paremmin unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla. Maankäytön voidaan katsoa kuuluvan ainakin joidenkin kysymysten osalta osaksi SEUT 4 artiklassa määriteltyjä jaetun toimivallan aloja, joilla toissijaisuusperiaate tulee sovellettavaksi.

Euroopan unionin tasolla kaavoituksen on kuitenkin tarkoitus pysyä jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan ja päätöksenteon alaisena, vaikka maankäytön ratkaisulla on suurta merkitystä EU:n tavoitteiden toteutumiselle.¹⁸ Jaetun toimivallan aloista etenkin ympäristö ja liikenne ovat maankäyttöön keskeisesti kuuluvia aloja, joita EU tietyiltä osin sääntelee. Maankäyttö- ja rakennuslakiin on vaikuttanut esimerkiksi EU:n rakennustuoteasetus (305/2011), jonka nojalla säädettiin laki eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä (954/2012). Harkintavaltaan, päätöksentekoon ja osallistujien oikeusasemaan liittyen myös Euroopan ihmisoikeussopimus voi tulla kyseeseen.¹⁹

2.1.3. Kestävä kehitys ja joustavuus periaatteina

Kestävä kehitys on yksi ympäristöoikeuden alan keskeisimpiä oikeusperiaatteita ja sääntelytavoitteita, ja vaikei maankäyttö ole tähän yhtä suorassa yhteydessä kuin esimerkiksi ympäristönsuojelulainsäädäntö, maankäytön ja rakentamisen alallakin on otettava huomioon kestävä kehitys mm. suunnittelun ja rakentamisen ekologisuudessa ja kaavoituksen yhteydessä ympäristövaikutuksien arvioinnissa.²⁰ Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä lain keskeiseksi lähtökohdaksi asetettiin juuri kestävän kehityksen periaate, joka on ymmärrettävä laajasti taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja

¹⁶ Ks. esim. Kokko 2017, s. 27; HE 101/1998 vp, s. 14.

¹⁷ Komiteanmietintö 1997:16, s. 38.

¹⁸ Jääskeläinen - Syrjänen 2010, s. 52.

¹⁹ Raitio 2013, s. 243; Heinilä 2017, s. 112.

²⁰ Kestävästä kehityksestä ks. esim. Kokko 2017, s. 11.

ekologiset näkökulmat kattavana. Ympäristöoikeudellisten ja maankäytön ja rakentamisen alalla korostuvien hallinnollisten periaatteiden merkityssisältö on muotoutunut esimerkiksi KHO:n oikeuskäytännön johdattelmana, ja kehittyy edelleen uusien ympäristöllisten haasteiden ja tapausten myötä. Tämän periaatekeskeisyyden myötä korostetumpi ohjauksen joustavuus oli lainsäätäjän näkökulmasta olennaista myös maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa, sillä käytännön soveltamistilanteiden kirjo, yhteiskunnallisten muutosten nopeus sekä vaikea ennustettavuus tekevät yksityiskohtaisen ja staattisen sääntelyn mahdottomaksi.²¹

Vaikka jo rakennuslaki edusti joustavaa sääntelyä, joustavuuden lisäämistä pidettiin MRL:ia säädettäessä hallituksen esityksessä tärkeänä, jotta säädös pystyisi vastaamaan muuttuviin maankäytön tilanteisiin ja sopeutumaan paikallisiin olosuhteisiin. Joustavuus ilmenee maankäytön ja laajemminkin ympäristöoikeuden alalla esimerkiksi tavoite- ja punnintanormeihin perustuvan sääntelyn suosimisena, mikä mahdollistaa muutoksiin varautumisen ja tapauskohtaisen harkinnan vaihtelevissa tilanteissa²². Esimerkiksi MRL 54 §:n asemakaavan sisältövaatimuksissa asemakaava säädetään laadittavaksi siten, että sillä luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle, mutta jätetään keinot näiden vaatimusten toteuttamiseksi kaavoittajan harkinnan varaan.

Joustavuutta lisäävänä ja sääntelyä keventävänä toimenpiteenä on myös säädetty voimassaololtaan määräaikainen laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta (21.12.2010/1257, LKrk), jonka tavoitteena on hankkia kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voidaan edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa. Lailla annetaan mm. mahdollisuus rakennusluvan myöntämiseen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista Helsingin, Vantaan ja Turun asemakaava-alueilla, mikäli rakennusluvassa määrätään, ettei rakennusta saa ottaa käyttöön ennen kuin tontti on merkitty kiinteistörekisteriin²³. Tämä edesauttaa

²¹ HE 101/1998 vp, s. 35-36.

²² HE 101/1998 vp, s. 35-36.

²³ LKrk 5§.

rakennusprojektien etenemistä vähentämällä pitkiä odotusjaksoja, kun esimerkiksi tontin lohkominen kestää toimituksineen käytännössä useita kuukausia.

2.1.4. Poikkeaminen joustavoittavana instrumenttina

Poikkeamismahdollisuus on säädetty joustavoittavaksi tekijäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa, sillä MRL ja sen nojalla säädettyt alemman asteiset normit ja päätökset sisältävät muutoin monia kieltoja ja rajoituksia, jotka yksittäistapauksessa voisivat muodostua turhiksi rakentamisen ja maankäytön esteiksi. Poikkeamisella otetaan huomioon se, että maankäyttöä ja rakentamista koskevien normien tarkka soveltaminen voi joissain tapauksissa johtaa epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin. Tässä mielessä poikkeaminen on malliesimerkki siitä joustavuudesta, jota poliittiset päättäjät pyrkivät lisäämään rakentamisessa.²⁴

Poikkeaminen ja joustavuus periaatteena voivat kuitenkin heikentää oikeuden ennakoitavuutta ja mahdollistaa periaatteessa viranomaisen mielivaltaisen päätöksenteon, mikäli joustavuus kytkeytyy laajaan harkintavaltaan. Joustava normi myös hankaloittaa päätöksen lainmukaisuuden arviointia, kun päätöksenteon kriteerien tarkempi sääntely on jätetty lainsäädännössä avoimeksi.²⁵

Kyseinen ongelma voi ilmetä esimerkiksi muistutusprosessin yhteydessä, mikäli osallisella ei muistutusta laatiessaan ole käytettävissään selkeää tietoa viranomaisen hallintokäytännöstä eikä siitä, kuinka viranomainen päätöksensä tekee. Kun viranomaisella on muutoinkin laaja harkintavaltaa poikkeamispäätöksissä, yksilön oikeusturva ei välttämättä toteudu optimaalisella tavalla ainakaan muistutusvaiheessa. Viimekädessä tuomioistuimien ratkaisee poikkeamispäätöksen oikeellisuuden siitä tehdyn valituksen perusteella, mutta tuomioistuimetkaan eivät ole halukkaita saati toimivaltaisia puuttumaan kuntien itsehallinnon piiriin kuuluviin tarkoituksenmukaisuusperusteisiin.

2.1.5. Poikkeaminen maankäyttö- ja rakennuslaissa

Ympäristölainsäädännössä on useita erilaisia poikkeamismekanismeja, joiden avulla voidaan poiketa yksittäistapauksellisesti yleisestä säännöksestä, jotta tietyssä tapauksessa päästäisiin tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Näistä MRL:n 23 luvun poikkeaminen

²⁴ Kuusiniemi 2013, s. 919; ks. myös Heinilä 2017, s. 263.

²⁵ Heinilä 2017 s. 139.

on yksi monista poikkeamisinstrumenteista, jolla pyritään palvelemaan oikeusnormien tarkoituksen, *ration*, tai normien avulla tavoiteltavien tavoitteiden toteutumista.²⁶

MRL:n poikkeamismahdollisuus on muihin lainsäädännöllisiin poikkeamisinstrumentteihin verrattuna merkittävä sekä sen yleisyyden, että käytännön suosion vuoksi. MRL:n poikkeamissäännöksen nojalla saadaan poiketa mistä tahansa MRL:n alaisesta säännöksestä, joten sen käytännön soveltamisala on hyvin laaja. Lisäksi MRL:n poikkeaminen on hyvin käytetty menettely rakentamisen alalla, mikä ei ole ainoastaan positiivinen asia.²⁷

MRL 171 §:n poikkeamisen lisäksi 16§:n mukaisella suunnittelutarvealueella vaadittava suunnittelutarveratkaisu on toinen maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneen rakennuslain taaja-asutuspoikkeuslupamenettelystä kehittyneistä instrumenteista, jolla on myöskin poikkeamiskäyttö. Suunnittelutarveratkaisu tarvitaan MRL 16 §:n ja 137 §:n mukaan asemakaavoittamattomalla alueella, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Sillä poiketaan siis pääsäännöstä, jonka mukaan rakentaminen on sallittua ainoastaan kaavoituksen osoittamalla alueella ja tavalla.

2.2. Asemakaavoituksesta

2.2.1. Kaavoituksen historiaa

Kaupunkirakentamista on säädelty yleisen lainsäädännön keinoin 1800-luvulta saakka, tosin ensimmäinen asetus kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista vuodelta 1856 sisälsi lähinnä paloturvallisuutta koskevia säännöksiä. Vuonna 1931 voimaan tullut asemakaavalaki oli ensimmäinen kaavoitusta koskeva laki, joka säänteli mm. asemakaavoitusta ja tonttijakoa kaupunkien alueella. Asemakaavalakiin liittynyt rakennussääntö sisälsi taas rakentamista, rakennuslupaa ja valvontaa koskevia määräyksiä. Ennen asemakaavalakia kaupunkien järjestämistä ja kaavoitusta sääntelivät erilaiset hallinnolliset säännökset, mm. kaupunkien rakennusjärjestykset, jotka ovat säilyttäneet asemansa tähän päivään saakka alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kaavojen ohella.

²⁶ Heinilä 2017, s. 266 (alav.).

²⁷ Hallberg et al. 2015, s. 1033.

Esimerkiksi Helsingin rakennusten korkeusasemaa on säännelty rakennusjärjestyksen avulla vuosikymmenten ajan.²⁸

Asemakaavalaki kumottiin rakennuslailla sen tullessa voimaan vuonna 1959. Rakennuslaki säädettiin sotien jälkeisessä yhteiskunnassa uudisrakentamista silmällä pitäen, ja muutoinkin hyvin erilaisista lähtökohdista sekä yhteiskunnallisesti, että taloudellisesti, kuin nykyinen lainsäädäntö. Rakennuslaissa esiteltiin uusina kaavamuotoina yleis- ja seutukaava, mutta yksityiskohtaisinta kaavalajia eli asemakaavaa koskeva sääntely toteutettiin pitkälti sillä hetkellä voimassa olevien normien pohjalta.²⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen oli vuosikymmenien varrella useaan kertaan valmisteltu kokonaisuudistushanke, jonka viivästyessä rakennuslakia uudistettiin useita kertoja erillisillä osauudistuksilla. Nyt maankäyttö- ja rakennuslain lähestyessä kahdenkymmenenvuoden ikää sen laajassa sisällössä on alkanut tapahtua samankaltaista osittaisuudistuskehitystä. Esimerkiksi keväällä 2017 tuli voimaan kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista koskeva laaja uudistus, jonka tavoitteena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä, lisätä rakentamismahdollisuuksia sekä edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä³⁰. Tätä kirjoitettaessa keväällä 2018 ympäristöministeriö koordinoi ja valmistelee useita selvityksiä maankäyttö- ja rakennuslain uudistustarvetta ja kokonaisuudistusta silmällä pitäen.

2.2.2. Asemakaavan funktio ja luonne

Asemakaava on MRL:n alueiden käytön järjestelmän yksityiskohtaisen kaavoituksen muoto ja tarkin kaavalaji, ja sen tarkoituksena on alueiden käytön detaljitasoinen järjestäminen rakentamista ja muita tarkoituksia varten. Jo varhaisessa kaupungistumisen vaiheessa nähtiin tarpeelliseksi säädellä rakentamista kaupungissa paloturvallisuus- ja hygieniasyistä, ja nykyajan hyvinvointiyhteiskunnassa nämä rakentamiselle asetetut tavoitteet ovat lisääntyneet huomattavasti ja saaneet seurakseen määräyksiä mm. rakennusmateriaaleihin, energiatehokkuuteen ja pysäköinnin järjestämiseen liittyen. Asemakaavan tarkoitusta koskeva MRL 50 §:n säännös on lain esitöiden mukaan lähinnä

²⁸ Rakennuslakitoimikunnan mietintö 1998, s. 15-16.

²⁹ Rakennuslakitoimikunnan mietintö 1998, s. 15-16.

³⁰ HE 251/2016, s. 1.

informatiivinen, ja tarkemmin kaavan sisältövaatimuksista ja esitystavasta säädetään MRL 54§ ja 55§:ssä.³¹

Vaikka asemakaavan perusta on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa, asemakaava on luonteeltaan hallintopäätös, jonka kunnan kaavoituksesta vastaava viranomainen on tehnyt lain nojalla. Näin ollen se eroaa perusajatukseltaan lainsäädännöllisistä normeista, vaikkakin asemakaavan vaikutukset ovat laajat ja sen alueella yleisesti kaikille voimassaolevat lakien ja asetusten tapaan. Asemakaava on erityislaatuinen sääntelyinstrumentti, sillä useimmat hallintopäätökset kohdistetaan tietylle rajatulle taholle, eikä niillä ole oikeusvaikutuksia sitä laajemmalle. Asemakaavan luonteesta normin ja hallintopäätöksen välillä on kuitenkin käyty oikeustieteellistä keskustelua, ja kompromissina kaavoista on käytetty myös normipäätöksen käsitettä, eli eräänlaista hybridinormin mallia. Hovila tulkitsee asemakaavan normiluonnetta niin, että kaava olisi hallintopäätöksenä syntynyt, mutta sisältäisi kaava-aluetta koskevan normin.³²

Kaavoista ja mm. niiden muotovaatimuksista ja muutoksenhausta on säännelty varsin kattavasti erityislainsäädännöllä, joten hallintoasioita ja -päätöksiä sääntelevä hallintolaki (434/2003, HL) ei tule yleensä sovellettavaksi, vaikka hallintolakia ja etenkin sen hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan myös kaavoituksessa.³³

2.2.3. Asemakaavan ajanmukaisuus

Poikkeamistarpeeseen ja sen syntymiseen ja arviointiin liittyy myös kunnan velvollisuus pitää asemakaava ajan tasalla ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi. On ilmeistä, että vanhentuneeseen asemakaavaan voi kohdistua poikkeamishakemuksia ajan tasalla olevaa kaavaa herkemmin, ja toisaalta poikkeamista saatetaan puolin ja toisin pyrkiä hyödyntämään kaavan uudistamisen sijaan. Tämä voidaan nähdä osittain kunnan poikkeamisharkintavallan kannalta ylärajana siinä tilanteessa, kun poikkeamista haetaan johonkin merkittävään seikkaan, joka paljastaa asemakaavan tietyiltä osin vanhentuneeksi. Tällöin poikkeaminen ei kunnalle vaihtoehto, vaan kaavaa tulee lain mukaan muuttaa.

³¹ HE 101/1998, s. 78.

³² Hovila 2010, s. 26-28.

³³ Hallberg et al. 2015, s. 344.

MRL 51 § säättää asemakaavan laatimistarpeesta velvoittaen kunnan laatimaan asemakaavan ja pitämään sen ajan tasalla niin kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Tämä joustava normi antaa kunnalle varsin laajan harkintavallan sen suhteen, milloin se katsoo laatimis- ja uudistamiskynnyksen ylittyvän. Ei myöskään ole yksiselitteistä, millaisia merkityssisältöjä säännöksen termit kunnan kehitys ja maankäytön ohjaustarve käytännössä kussakin yksittäistapauksessa saavat.

MRL 51 §:n 2 momentti velvoittaa maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa ottamaan huomioon erityisesti asuntotuotannon tarpeen ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistämisen. 2 momentti ja sen sisältämä vaatimus elinkeinoelämän tarpeiden huomioimisesta lisättiin säännökseen 2014 konkretisoimaan MRL 5§:n alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita. MRL 51.2 §:n esitöissä painotetaan normin joustavan luonteen säilymistä 2 momentin lisäyksestä huolimatta niin, että kunnalla säilyy päätäntävalta asemakaavoitukseen yksittäisen maanomistajan tai toiminnanharjoittajan toimivan kilpailun edistämiseen liittyvistä perusteluista huolimatta. 2 momentin lisäämisen taustalla mainitaan säännöksen esitöissä vaikuttavan elinkeinoelämän kilpailun toimivuuden näkökulma ja tehokkaan kilpailun edistäminen MRL:ssa laajemminkin, minkä perusteella lainsäätäjä on katsonut olevan tarpeen ohjata selkeämmin kuntien maankäyttöä ja maapolitiikkaa. Toisaalta lisäyksen todellisia vaikutuksia voidaan tarkastella myös kriittisesti, sillä MRL 51§:n velvoittavuus on joustavana normina heikko, eikä kuntaa näin ollen saada juuri muutoinkaan veloitettua kaavan laatimiseen.³⁴

Hyvänä esimerkkinä MRL 51 §:n velvoittavuudesta ja tulkinnasta käy vuosikirjaratkaisu KHO 2011:11.

Järvenpään kaupungin kaava-alueen rajausta vain omistamalleen alueelle käsittelevässä ratkaisussa KHO 2011:11 KHO pohti kunnan asemakaavoituspäätätävällän, kunnan maapoliittisen linjauksen, yleiskaavan ohjausvaikutuksen, maanomistajien tasavertaisen kohtelun toteutumisen ja maankäytöllisten syiden keskinäisiä vaikutuksia kaava-alueen ulkopuolelle jääneiden maanomistajien valitusta ratkaistessaan. Toisin kuin Helsingin hallinto-oikeus, KHO piti MRL 51§:n kunnan päätäntävällän turvaavaa tarkoitusta tapauksessa merkittävimpänä ja päätyi kumoamaan hallinto-oikeuden päätöksen kaupungin harkintavallan väärinkäytöstä. KHO perusteli

³⁴ HE 334/2014 vp; Kuusiniemi et al. 2013, s. 498.

ratkaisuaan myös kaavoittamatta jääneen alueen pinta-alalla, joka itsessäänkin muodosti riittävän suuren suunnittelukokonaisuuden, sekä kaupunginhallituksen esittämällä maankäytöllisillä kaava-alueen rajausperusteilla. KHO kuitenkin totesi, että ”maanomistajien tasavertaisen kohtelun vaatimus huomioon ottaen tietyn alueen sisällyttäminen asemakaavoitettavaan alueeseen tai sen jättäminen asemakaavoitettavan alueen ulkopuolelle ei toisaalta voi perustua yksinomaan siihen, että alueen omistaa tietty maanomistaja”.

Näin ollen kaava-alueen rajaus ei voi perustua ainoastaan siihen kunnan linjaukseen, että se kaavoittaa vain omistamiaan alueita. Asiassa oli merkitystä myös sillä, että kyseinen asemakaavoittamaton alue oli yleiskaavassa merkitty samaan asuntoaluevaraukseen, kuin asemakaavoitettu alue. KHO ei kuitenkaan pitänyt yleiskaavan ohjausvaikutusta asiassa merkittävänä, eikä yleiskaava itsessään voinut perustaa maanomistajille odotuksia samanlaisesta asemakaavoituksesta. KHO lausui silti tasavertaisuuden toteutumiseen liittyen, ettei ”ratkaisu myöskään saa johtaa siihen, että asemakaavan ulkopuolelle jätetty alue jäisi tulevaa asemakaavoitusta ajatellen sellaiseen asemaan, että alueella ei olisi enää edellytyksiä tulla käytännössä kaavoitetuksi siihen tarkoitukseen, mihin se on yleiskaavassa osoitettu, jollei tällaiselle ratkaisulle ole hyväksyttäviä erikseen selvitettyjä maankäytöllisiä syitä”. Näin ei kuitenkaan tässä tapauksessa alueen laajuuden ja maankäytöllisten syiden vuoksi osoitettu käyneen, joten valittajien perustelut epätasavertaisesta kohtelusta eivät menestyneet.

MRL 60 §:n mukaan kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi. Kyseinen säännös toistaa ja konkretisoi MRL 51 §:n velvoitetta asemakaavan ajan tasalla pitämiseen ja määrittelee menettelyn ajanmukaisuuden arvioinnille tietyissä tilanteissa. Velvoite asemakaavan ajanmukaisuuden arviointiin voi koskea myös rakennettua aluetta, jota täydennysrakentamisen keinoin tiivistetään tai sen rakentamistehokkuutta lisätään³⁵. MRL 60 §:n 2 momentin mukaan sellaisen asemakaavan alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka merkittävältä osalta on edelleen toteuttamatta, rakennuslupaa ei saa myöntää sellaisen uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut

³⁵ Ekroos – Majamaa 2015, s. 379

asemakaavan ajanmukaisuuden. Tällöin lähtökohtaisena oletuksena siis on, ettei kaavan ratkaisu enää vastaa alueen maankäytöllistä todellisuutta.

Se, milloin kaavan katsotaan olevan merkittävältä osaltaan toteuttamatta, voidaan arvioida joko alueen rakennusoikeuden kokonaismäärän tai rakentamattomien rakennuspaikkojen kautta. Merkittävyyden tulisi ilmetä niin, että kaavan uudistamisella voidaan päätyä selkeästi parempaan lopputulokseen kuin vanhan kaavan vaihtoehdolla. Toisena 2 momentin kriteerinä on olennainen merkitys alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta, eli toteuttamatonkaan asemakaava ei tule automaattisesti säännöksen mukaan arvioitavaksi oltuaan voimassa 13 vuotta, vaan lisäksi vaaditaan esimerkiksi rakennuslupahakemuksen kohteen tyylillistä tai mittakaavallista poikkeavuutta ympäristöön nähden.³⁶

Käytännössä MRL 60 §:n 2 momenttia soveltavista tapauksia ei juuri ole oikeuskäytäntöä, mikä osittain johtunee siitä, että MRL 209.6 §:n voimaantulosäännöksen mukaan ajanmukaisuuden arvioinnin 13 vuoden määräaika alkoi lain voimaan tullessa 2000, ja suurin osa asemakaavoista tuli näin säännöksen piiriin vasta vuoden 2013 alussa. MRL 60 §:n 2 momentin viimeinen virke kieltää sellaisesta kunnan päätöksestä valittamisen, jolla asemakaavan on todettu olevan ajanmukainen. Sen sijaan päätöksestä, jolla asemakaava on todettu vanhentuneeksi, saadaan valittaa. Valituskielto on perusteltu kunnallisen itsehallinnon ja kaavoitusmonopolin kannalta, mutta saattaa olla epätarkoituksenmukainen tilanteessa, jossa kunta ei kykene huomioimaan kaavoituksen muutospainetta, eikä resurssiensa tai muiden syiden vuoksi halua ryhtyä kaavan uudistustoimiin, vaan pysyttelee passiivisena maanomistajien muutostoiveista huolimatta. MRL 177 §:ssä on kuitenkin säädetty ympäristöministeriölle toimivalta asettaa kunnalle määräaika tai uhkasakko, mikäli se ei huolehdi asemakaavojen laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Kyseisen säännöksen soveltaminen on kuitenkin jäänyt harvinaiseksi.³⁷

³⁶ Ekroos – Majamaa 2015, s. 380

³⁷ Heinilä 2017, s. 183.

Mikäli asemakaava todetaan vanhentuneeksi, rakennuslupaa ei voida MRL 61 §:n mukaan myöntää ennen asemakaavan muuttamista, ja kunnan päätöksestä, jolla asemakaava todetaan vanhentuneeksi, tulee voimaan rakennuskielto. Tästä rakennuskiellosta voi periaatteessa hakea poikkeamista, mutta katson, ettei kunnan tulisi hyväksyä poikkeamista, ellei poikkeamispäätöksen yhteydessä varmisteta asemakaavoituksen tavoitteiden toteutumista ja yhdenmukaisuutta laadittavan asemakaavan kanssa.

3. Poikkeaminen

3.1. Nykyinen lainsäädäntö

3.1.1. Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslain 23 luku sääntelee poikkeamista maankäyttö- ja rakennuslain säännöksestä tai siitä johtuvasta alemman asteisesta säädöksestä tai määräyksestä. Lain 171 § määrittelee poikkeamisen kannalta oleellisimpana säännöksenä kunnan poikkeamistoimivallan ja poikkeamisen edellytykset. Kyseisen säännöksen 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Toimivallan osalta korostuu kaksi asiaa. Ensinnäkin kunta voi myöntää poikkeamisen, mutta lain sanamuoto ei velvoita siihen, ja toiseksi poikkeamiselle tulee esittää *erityinen syy*. Esitöiden mukaan kyse on näiden molempien osalta *tarkoituksenmukaisuusharkinnasta*, joka perustuu poikkeamisvallan määrittelevään säännökseen³⁸.

Maankäyttö- ja rakennuslain 23 luvun säännöksiä tarkentaa maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999, MRA) ja eritoten sen 14 luku, jossa säädetään poikkeuksen hakemisesta, kuulemisesta ja päätöksen lähettämisestä tiedoksi.

Säännöksen 1 momentti määrittelee myös, että poikkeaminen voi koskea ainoastaan rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevaa säännöstä, määräystä, kieltoa tai rajoitusta. Tällä on haluttu rajata pois menettelylliset säännökset ja esimerkiksi kelpoisuusnormit, kuten suunnittelijoiden pätevyyttä koskevat säännökset poikkeamisvallan ulkopuolelle. KHO on erikseen todennut, ettei suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimuksia ole pidettävä rakentamista koskevinä säännöksinä ja määräyksinä.³⁹

3.1.2. Erityinen syy

Poikkeamisen erityisistä syistä ei anneta lain esitöissä esimerkkejä, vaan niiden harkinta tapahtuu tapauskohtaisesti ja hallinto- ja oikeuskäytännön ohjaamana. Tällainen erityinen syy on kuitenkin aina esitettävä. Aiemmassa oikeuskäytännössä erityiset syyt ovat liittyneet

³⁸ HE 101/1998 vp, s. 115.

³⁹ Heinilä 2017 s. 272; KHO 22.11.2004 taltionumero 2989.

mm. rakennushankkeen tai toimenpiteen laatuun, suuruuteen ja sijaintiin rakennuspaikalla tai maankäytöllisen suunnittelun erityispiirteisiin.⁴⁰ Erityisen syyn määrittelyn vaatimus ikään kuin kehottaa hakijaa ja toisaalta myös käsittelevää viranomaista vielä pohtimaan ja tiivistämään poikkeamishakemuksen olennaiset perustelut tiiviiksi erityiseksi syyksi. Hakijan ei lain sanamuodon mukaan tarvitse kertoa erityistä syytä poikkeamiselle, mutta hänen tulee perustella hakemuksensa, mistä johtuen käytännössä hakijan on tuotava esille erityinen syy. Toisaalta viranomaisella on hallintolain 8§ ja 31 §:n mukaiset neuvonta- ja selvittämisvelvollisuus, jonka velvoittamana viranomaisen tulee neuvoa hakijaa hakemuksen laatimisessa, ja erityinen syy tulee joka tapauksessa selvittää viran puolesta.⁴¹

Erityiset syyt eivät voi liittyä hakijan henkilöön, kuten esimerkiksi tämän taloudelliseen tilanteeseen, tai muista laeista lähtöisin oleviin syihin, kuten esimerkiksi kiinteistön muodostamiseen. Erityinen syy vaihtelee tapauskohtaisesti sen mukaan, mitä poikkeaminen koskee, joten esimerkiksi rakennussuojelua koskevasta kaavamääräyksestä poikkeamisen erityinen syy usein eroaa pysäköintipaikkojen määrää koskevasta kaavamääräyksestä. Kuitenkin kaikkien erityisten syiden tulisi liittyä jollain tavoin alueen maankäytön tavoitteisiin ja MRL:n tavoitteiden toteutumiseen. Merkittävää on siis, että erityinen syy koskee maankäytöllistä seikkaa, eikä esimerkiksi hankkeen taloudellisia tai kannattavuutta parantavia seikkoja.⁴²

Erityiset syyt ovat muotoutuneet yhtenäisiksi pitkälti ELY-keskuksen hallintokäytännössä ja oikeuskäytännössä. Kuntien tekemien poikkeamispäätösten hallintokäytäntö taas lienee vaihdellut paljonkin kunnittain, mikä saanee niiden päätöksissään käyttämät erityiset syyt eroamaan jonkin verran ELY-keskuksen käytännöstä. Kunnille poikkeamistoimivallan siirtäneen lainuudistuksen myötä tämä hallintokäytännön jatkumo voi olla vaarassa muuttua ELY-keskuksen neuvontavelvollisuudesta huolimatta, kun kunnat vastaavat aiemmasta poiketen kaikista poikkeamispäätöksistä. Tämän huolen kuntien

⁴⁰ Hallberg et al. 2015, s. 1036.

⁴¹ Ks. Mäenpää 2011a, s. 179 ja s. 196.

⁴² Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 660; Opas poikkeamishakemusten käsittelyyn 2016, s. 13; ks. myös KHO 2013:60: *”Rakennuslupaharkinnasta ja poikkeamisharkinnasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Kiinteistötoimituksen ensisijaisena tehtävänä on puolestaan yksilöidä maanomistajan omistukseen kuuluva alue.-- (R)akentamisen edellytyksiä ei ratkaista lopullisesti kiinteistötoimitusten yhteydessä, vaan ne tutkitaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa menettelyssä.”*

asiantuntemuksen ja päätösten valtakunnallisen yhdenmukaisuuden turvaamisesta nosti esiin myös eduskunnan ympäristövaliokunta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, jossa se katsoi, että poikkeamistoimivallan siirron vaikutuksia tulee seurata ja arvioida, onko edellytysten täsmentäminen lain tasolla mahdollisesti myöhemmin tarpeen yhdenmukaisen oikeuskäytännön turvaamiseksi.⁴³

ELY-keskus on järjestänyt koulutusta ja neuvontaa kunnille lainmuutoksen tiimoilta, mutta toimivallan siirron vaikutukset eivät vielä näy oikeuskäytännössä poikkeamispäätöksistä annettuina ratkaisuin. ELY-keskus on myös laatinut kunnan viranomaisten päätöksentekoa auttamaan ”Oppaan poikkeamishakemusten käsittelyyn”, jossa korostetaan myös lainsäätäjän tarkoituksena olevan poikkeamisen edellytyksiä koskevan tulkintalinjan säilyminen toimivallan siirrosta huolimatta.⁴⁴

Helsingin kaupungin vuoden 2017 poikkeamispäätösten erityisiksi syiksi on useimmiten merkitty tontin tai alueen tarkoituksenmukaisen käyttö, asemakaavan toteutumisen edistäminen ja asuntorakentamisen edistäminen⁴⁵. Esimerkiksi tontin tarkoituksenmukaisella käytöllä voidaan tarkoittaa kuitenkin varsin monenlaista käyttöä, riippuen siitä, mikä tarkasteltavaksi tarkoitukseksi valitaan. Käytännössä tarkoituksen tulee liittyä jollain tavoin asemakaavan toteuttamiseen, mutta asiaa voi tulkita väljästi asemakaavan ikä sekä tarkkuus huomioiden. Erityinen syy tulisi tarvittaessa myös perustella.

Helsingin kaupunki ohjeistaa poikkeamisen hakijaa ilmoittamaan hakemuksessaan erityisen syyn, ja on poikkeamista koskevassa ohjeessaan antanut esimerkkejä siitä, millaisia erityiset syyt voivat olla. Kaupungin ohjeen mukaan tällaisia ovat asemakaavan toteutumisen edistäminen, määräysten tai ympäristön tilanteen muuttuminen asemakaavan laatimisen jälkeen, kaupunkikuvallisten tavoitteiden edistäminen tai tontin tarkoituksenmukainen käyttö⁴⁶. Esimerkinomaiset erityiset syyt siis käytännössä konkretisoituvat suoraan osaksi hakemuksen perusteluja ja viranomaisen päätöksiä.

⁴³ YmVM 3/2016 vp, s. 3.

⁴⁴ Opas poikkeamishakemusten käsittelyyn 2016, s. 40.

⁴⁵ Helsingin kaupungin Päätökset-tietokanta.

⁴⁶ Poikkeaminen ja vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä 2017, s. 4.

Kun erityistä syytä edellyttävän säännöksen tarkoituksena on yksilöidä tapauskohtainen erityinen syy, samojen yleisluontoisten fraasien toistaminen eri päätöksissä ei luo vaikutelmaa päätöksenteon yksittäistapauksellisuudesta, vaikka asia onkin seurausta aiempien päätösten muodostamasta käytännöstä, joka ohjaa kuntia ylläpitämään yhtenäistä hallintokäytäntöä. Yhtenäinen hallintokäytäntö samanlaisissa asioissa edesauttaa oikeusturvan toteutumista, kun viranomaisen tulee hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kohdella samankaltaisia tapauksia samalla tavalla, ja erilaisia eri tavalla niiden eroavaisuus huomioon ottaen⁴⁷. Mikäli erilaisia tapauksia siis jaoteltaisiin saman erityisen syyn alle ja ne ratkaistaisiin erityisen syyn perusteella samalla kaavalla, menettely ei olisi yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta sallittavaa.

3.1.3. Edellytykset

MRL 171 §:n 2 momentissa säädetään poikkeamisen edellytyksistä negatiivisessa muodossa, eli säännöksessä listataan luvan myöntämisen esteet. Kyseisiä edellytyksiä ei muutettu edellä mainitussa vuoden 2016 lakimuutoksessa, mutta hallituksen esityksessä todettiin poikkeamisen edellytysten täsmentämisen voivan kuitenkin tulla ajankohtaiseksi myöhemmin, kun saadaan tietoa siitä, miten poikkeamistoimivallan siirtäminen kokonaan kuntiin on käytännössä toiminut.⁴⁸

MRL 171.2§:n mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;*
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;*
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai*
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.*

Kyseisen säännöksen 3 momentissa tarkennetaan vielä, ettei 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena pidetä tuulivoimalan

⁴⁷ Mäenpää 2011b, s. 60.

⁴⁸ HE 148/2015, s. 12.

rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle.

Koska MRL 171§:n 2 momentti asettaa ehdottoman kiellon, joka perustuu suoraan lakiin, poikkeamisen edellytyksissä on kyse päätöksenteon teorian kannalta oikeusharkinnasta⁴⁹. Esimerkiksi vesiluvista poiketen päätöksenteossa ei tässä yhteydessä tehdä intressivertailua. Säännöksessä määriteltyjen edellytysten aineellinen sisältö muodostuu pitkälti oikeuskäytännössä, ja koska edellytykset ovat säilyneet sanamuodoltaan lähes samoina, myös RakL:n aikainen oikeuskäytäntö on edelleen relevanttia. Edellytysten sisällön tulkinnassa asiantuntijoina toimivien tahojen lausunnot nousevat tärkeiksi. Esimerkiksi Museoviraston lausunnot ovat painoarvoltaan hyvin merkittäviä tapauksissa, joissa arvioitavaksi nousee suojelun tavoitteiden saavuttaminen.⁵⁰

Käytännössä asemakaavapoikkeamisen edellytyksiä tutkittaessa on varmistettava, että hakemuksen mukainen poikkeaminen koskee sellaista seikkaa, joka voitaisiin ottaa osaksi asemakaavaa. Poikkeamisella ei siis voida oikeuttaa sellaista rakentamista, joka olisi MRL 54§:n asemakaavan sisältövaatimusten vastainen. Hallberg katsoo, että kyseisen edellytysharkinnan yhteydessä on hyödynnettävä varovaisuusperiaatetta, ja että poikkeaminen asemakaavasta voi pääsääntöisesti koskea vain kortteleiden ja rakennusalojen rajoja tai vähäistä poikkeamista kaavanmukaisesta käyttötarkoituksesta.⁵¹ Käytännössä asemakaavasta poiketaan kuitenkin hyvin monenlaisten määräysten osalta, kuten Helsingin kaupungin hallintokäytännöstä ilmenee. Esimerkiksi rakennusoikeudesta tai tontin tehokkuusluvusta, kerrosluvusta ja -korkeudesta, materiaali- ja autopaikkamääräyksistä sekä suojelumääräyksestä on poikettu useasti Helsingin kaupungin viimeaikaisessa hallintokäytännössä, eikä myönnettyjä käyttötarkoituksesta poikkeamisiakaan voi juuri luonnehtia vähäisiksi.⁵²

Poikkeamisen edellytyksiä määrittelevä oikeuskäytäntö on aiemmin keskittynyt vahvasti MRL 72§:n tarkoittamille ranta-alueille, joilla ei ole olemassa asemakaavaa tai sellaista

⁴⁹ HE 101/1998 vp, s. 115.

⁵⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 666.

⁵¹ Ekroos – Majamaa, s. 1015; myös Hallberg 2015, s. 1059.

⁵² Helsingin kaupungin Päätökset-tietokanta; ks. käyttötarkoituksen muutoksista esim. Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan päätös 13/7.11.2017.

oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena⁵³. Kyseiseen oikeuskäytäntöön liittyy kiinteästi myös emätilaperiaate. Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan syvennytä tähän oikeuskäytäntöön, johtuen tutkielman aiheen rajautumisesta asemakaavapoikkeamisiin.

Edellytykset voidaan jakaa alueiden käytön suunnittelua, suojelua ja ympäristö- ja muita vaikutuksia koskeviin. MRL 171§:n 2 momentin 1 kohdan kaavoitukseen ja alueiden käyttöön kohdistuvan haitan arviointi on yksittäistapauksellista, ja esitöissäkään todetaan kaavoituksellisten edellytysten arvioinnin muistuttavan tarkoituksenmukaisuuden arviointia, mutta painotetaan kyseessä olevan kuitenkin pääosin oikeudellisen harkinnan piiriin kuuluva seikka. Käytännössä haitta kaavan toteuttamiselle voisi olla jonkin keskeisen kaavalle määritellyn tavoitteen, kuten liikenneinfrastruktuurin järjestämisen vaikeutuminen. Poikkeamishakemuksien hylkääminen on useimmiten tapahtunut lupaviranomaisen ja tuomioistuimen päätöksissä juuri kyseisen 1 kohdan nojalla, tai yhteisvaikutuksessa säännöksen 1 kohdan ja 2 tai 3 kohdan suojelutavoitteiden vaikeutumisen kanssa.

MRL 171§:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan luonnonsuojelua ja rakennetun ympäristön suojelua koskevat edellytykset liittyvät lähinnä luonnonsuojelulailla tai muulla säännöksellä suojeltujen alueiden, taikka asemakaavalla, rakennussuojelulailla tai MRL:lla suojellun rakennuksen säilyttämiseen. Tämän tutkielman aihepiiriin liittyen myös asemakaavan suojelumääräys on MRL:n alaisena varsin merkittävä poikkeamisen kohde, kuten esimerkiksi ratkaisussa KHO 2015:144, jossa kysymyksenä tarkasteltiin vesikaton rakennustaiteellisen arvon tai tyylin säilyttämistä.

Ratkaisussa KHO 2015:144 oli kysymys ullakkoasuntojen toteuttamishankkeesta vuonna 1926 valmistuneeseen Helsingin Siltasaaressa sijaitsevaan rakennukseen, mikä vaati uusien ikkuna-aukkojen puhkaisemista riittävän luonnonvalon saamiseksi valmistuviin asuntoihin. Asemakaavaan kuului suojelumääräys, jossa oli muun ohella kielletty vesikaton rakennustaiteellisen tai kulttuurihistoriallisen arvon tai tyylin tarveleminen. Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan myönnettyä poikkeamisen tästä asemakaavan suojelumääräyksestä Uudenmaan ELY-keskus valitti päätöksestä perustellen vaatimustaan mm. yhtenäisen kaupunkikuvan säilymisellä, joka

⁵³ Hallberg. et al, s. 1054.

vaarantaisi kaavan toteutumisen ja vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelun tavoitteiden saavuttamista, mikä olisivat vastoin poikkeamisen edellytyksiä.

KHO järjesti katselmuksen, jossa se totesi kerrostalon ja siihen kiinteästi liittyvien viereisten rakennusten muodostavan sinänsä kaupunkikuvallisesti yhtenäisen kokonaisuuden. Ikkunoiden eteen oli suunniteltu näkösuojaritilät, jotka jatkoivat katon linjaa ja estivät ikkuna-aukkojen näkymistä tietyistä katselusuunnista. Ikkunat tulisivat erottumaan selvästi vain sellaisesta suunnasta, jota ei voitu pitää yhtä merkityksellisenä kuin läheistä pääväylää, josta ikkunat eivät erottuneet. KHO ei katsonut poikkeamispäätöksen aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä vaikeuttavan rakennetun ympäristön suojelemiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Näin ollen KHO piti päätöstä lainmukaisena ja pysytti poikkeusluvan voimassa.

Kyseisessä tapauksessa oli merkittävää, että KHO korosti poikkeamisen edellyttävän tapauskohtaista kokonaisharkintaa, jota oli KHO:n mukaan arvioitava kokonaisuutena ottaen huomioon:

- kaavamääräykset,
- ikkunaritilöiden ja ikkunoiden sopeutuminen rakennuksen rakennustaiteelliseen ja kulttuurihistorialliseen arvoon ja tyyliin ja se, että ikkunat eivät asemakaavan mukaisesti tarve mainittuja arvoja ja tyyliä,
- rakennuksessa jo tehty rakennuksen arvot huomioon ottavat ja palauttavat muutokset sekä asian tapauskohtaisuus,
- jo rakennettujen asuinhuoneistojen soveltuminen tarkoitukseensa,
- vaatimusten mukainen luonnonvalon saanti ja
- asuntojen viihtyisyys.

KHO on siis eritellyt kokonaisuusharkinnan osatekijöitä hyvin yksityiskohtaisella tasolla, mikä tässä tapauksessa lienee johtuvan myös poikkeamisen kohdistumisesta yksityiskohtaiseen elementtiin. Myös asuntojen viihtyisyyden nostaminen yhdeksi osatekijäksi voidaan nähdä kokonaisharkintaa laajentavana seikkana. Kyseisessä ratkaisussa käytetty poikkeamispäätöksen lainmukaisuuden arviointi tapauskohtaisen kokonaisharkinnan avulla muistuttaa paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tapauksen pohjalta voidaan pohtia, missä määrin mainittu tapauskohtainen kokonaisharkinta on laillisuusharkintaa, ja missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lisäksi sitä, että KHO on avannut harkintaprosessiaan näin laajasti julkaistussa päätöksessä, voidaan pitää paitsi

oikeustieteellisen tiedonintressin ja tutkimuksen kannalta oikeana kehityssuuntana, myös tuomioistuimen antamana päätösharkinnan ohjeena lupaviranomaisille.

Suojelumääräyksestä poikkeamista rakennuksen sisustamisen ja purkamisen osalta on viime vuosina käsitelty ratkaisuissa KHO 2016:74 ja KHO 2017:147.

Ratkaisussa KHO 2016:74 tulkittiin myös asemakaavan suojelumääräystä, jonka mukaan Vanhan Rauman alueella sijaitseva rakennus oli suojeltu kuitenkin niin, että sen ullakolle sai sisustaa huonetiloja merkityn rakennusoikeuden ja kerrosluvun sitä estämättä voimassa olevien rakentamismääräysten puitteissa. Ullakkotilojen rakentaminen asuinhuoneistoiksi oli myös ollut käytäntö alueen muissa vastaavissa rakennuksissa. KHO totesi ratkaisussaan, ettei poikkeamista asiassa tarvita, koska ullakon rakentaminen asuintilaksi on kaavassa tarkoitettua sisustamista.

Myös suojeltujen rakennusten purkamisesta poikkeamispäätösten nojalla on jonkin verran oikeuskäytäntöä. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2017:147 oli kyse asemakaavan suojelumerkinnästä, jonka mukaan olemassa olevia rakennuksia ei saanut purkaa ilman pakottavaa syytä. Tällaisen pakottavana syynä ei KHO:n mukaan voinut pitää sitä, että rakennus sijaitsi kahden eri omistajille kuuluvan kiinteistön alueella eikä myöskään sitä, että yleisessä tuomioistuimessa toisen kiinteistön omistajan vaatimuksesta oli velvoitettu toisen kiinteistön omistaja purkamaan omistamansa rakennuksen osa. Purkaminen olisi näin ollen vaatinut poikkeamisen, johon KHO:n mukaan ei ollut edellytyksiä rakennuksen sijainti RKY-alueella, rakennuksen kunto ja rakennukseen liittyvät merkittävät historialliset, kulttuurihistorialliset ja maisemalliset arvot huomioon ottaen.⁵⁴

Molemmissa edellä esitellyissä tapauksissa korostuu paitsi asemakaavamääräyksen sanamuodon tulkinta, myös poikkeamisen ja suojelumääräyksen kohteena olevan rakennuksen piirteiden arviointi etenkin suojelullisesta näkökulmasta. Tällaisessa arvioinnissa KHO:n voidaan katsoa antavan merkitystä historiallisen jatkuvuuden periaatteelle, joka ilmentää MRL 54.2§:n vaatimusta rakennetun ympäristön vaalimisesta ja siitä, ettei siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää⁵⁵. Kyseinen periaate on yksi kaavoituksen oikeusperiaatteista ja sen sisältö ilmenee useista rakennettua ympäristö koskevista suojelusäännöksistä, mutta se ei ole vakiintunut yleiseksi oikeusperiaatteeksi.

⁵⁴ Vrt. KHO 2009:67, jossa vastaavan suojelumääräyksen kohdalla rakennuksen huono kunto oli purkamiseen oikeuttava pakottava syy.

⁵⁵ Syrjänen 2005, s. 127.

MRL 171§:n 2 momentin 4 kohdan mukaisina vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena pidetään ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, mikä lain esitöiden mukaan voisi tarkoittaa esimerkiksi kerrostaloa pientaloalueella tai suurta varastorakennusta asuinalueella. Vaikutuksiltaan merkittävää rakentamista on kutsuttu tässä kontekstissa ehdottomaksi luvanmyöntämisesteeksi. Oikeuskäytäntöä vaikutuksiltaan merkittävästä rakentamisesta on varsin vähän, joten KHO:n tulkintalinja ei ole asiassa suureksi avuksi⁵⁶. Muut kyseisen säännöksen mukaiset haitalliset ympäristövaikutukset voisivat taas liittyä esitöiden mukaan esimerkiksi liikenteeseen, meluun, ympäristöpäästöihin ja muihin ympäristöhäiriöihin, tai tarkempana esimerkkinä vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamiseen.⁵⁷

Oikeuskäytännössä on kuitenkin korostettu, että kyseisten merkittävien haitallisten vaikutusten toteutumista arvioidaan nimenomaan poikkeamisen kannalta. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 5.3.2002 t 460 todetaan, ettei poikkeamista tule jättää myöntämättä koko hankekokonaisuuden aiheuttamien haitallisten vaikutusten vuoksi, vaan on tarkasteltava nimenomaan poikkeamisesta aiheutuvia vaikutuksia. Kyseisen ratkaisun osalta oikeuskäytäntö saattaa olla hieman täsmentynyt, sillä KHO on korostanut ratkaisukäytännössään tapauskohtaista kokonaisharkintaa, jonka voisi nähdä ulottuvan myös hankkeen kokonaisvaikutuksiin, ainakin mikäli poikkeaminen olisi välittömässä yhteydessä niiden aiheutumiseen.

Vaikutuksiltaan merkittävä rakentaminen voi aktualisoitua myös maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen, eli hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen aikaansaamana⁵⁸. Poikkeamispäätöksellä ei saisi siis myöntää oikeutta rakentaa samassa asemassa olevia muita maanomistajia enemmän. Myönteisen poikkeamispäätöksen saaneen maanomistajan naapurikiinteistöjen omistajilla tulisi siis olla halutessaan ainakin hypoteettinen mahdollisuus samankaltaisen poikkeamispäätöksen saamiseen. Yhdenvertaisuuden tarkastelupiirin laajuus voi olla välittömiä kiinteistön rajanaapureita laajempikin, etenkin jos maanomistajien tilanne on muuten

⁵⁶ Ks. KHO 2004:11, jonka mukaan 15 omakotitaloa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen suunnittelutarveratkaisua koskien.

⁵⁷ HE 101/1998 vp, s. 116.

⁵⁸ Heinilä 2017, s. 239.

samankaltainen. Lisäksi on huomattava, että vaikutuksiltaan merkittävää rakentamista on joka tapauksessa arvioitava aina suhteessa kyseessä olevaan paikkaan ja alueeseen, eikä esitöissä mainittuja esimerkkejä tule soveltaa suoraan analogisesti.

Edellytysten tutkimiseen liittyvässä oikeuskäytännössä on varsinaisen oikeusharkinnan sisällä erotettu kaksi vaihetta. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2002:32 todettiin, että koska silloisen MRL 172 §:n⁵⁹ oikeudellisia edellytyksiä poikkeamiseen ei ollut, poikkeusta ei voitu myöntää, eikä tarvetta erityisen syyn tutkimiselle ollut. Tämän jälkeenkin KHO on käyttänyt samaa ratkaisulogiikkaa edellytysten puuttuessa, ja jättänyt erityisen syyn tutkimatta.⁶⁰ Taustalla on toki myös ratkaisuekonomia, koska sekä erityisen syyn että edellytysten tulee täytyttyä yhtäaikaaisesti, ei toisen puuttuessa ole asian ratkaisun kannalta tarvetta lausua toisesta.

3.1.4. Toimivalta

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n säännöstä on muutettu lailla vuonna 2016 (196/2016, HE:148/2015), ja uudistuksen myötä aiemmin 172 §:ssä listatut poikkeamisen edellytykset on otettu osaksi 171 §:ää, ja 172 § käsittelee nyt alueellista poikkeamista. Merkittävimpänä kyseisen uudistuksen tuomana muutoksena poikkeamisvalta on nykyään lakimuutoksen tultua voimaan yksinomaan kunnalla, kun se aiemmin kuului tietyissä tilanteissa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus). Poikkeamisvalta kuului aikaisemmin ELY-keskukselle, kun kysymys oli mm. vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta tai poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Heinilä esitti vielä toimivallan ollessa jaettua AYK:n (nyk. ELY-keskus) ja kuntien välillä kysymyksen siitä, vaihtelevatko poikkeamispäätöksessä merkitystä saavat erilaiset intressit ja arvot ratkaisevasta viranomaisesta riippuen. Heinilä arvioi, että kunnissa taloudelliset tekijät saisivat ainakin joissain tapauksissa keskeisemmän sijan luvasta päätettäessä, kun taas valtion viranomainen keskittyisi enemmän ympäristönäkökohtiin.⁶¹

⁵⁹ Lain aikaisempi 172 § sisälsi nykyään 171 §:ssä säädetyt poikkeamisen edellytykset lähestulkoon samassa muodossa kuin nykyisessä laissa ja erityisen edellytyksen vaatimuksen sijaitessa tuolloisessa 171 §:ssä.

⁶⁰ Hallberg et al 2015, s. 1037.

⁶¹ Heinilä 2003, s. 845.

ELY-keskuksella on kuitenkin edelleen lausunto-oikeus poikkeamisasioissa MRL 173 §:n 3 ja 4 momenttien mukaisesti, kun poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. Sen sijaan ELY-keskuksen valvontavaltaa MRL 18 §:ssä on kavennettu koskemaan enää ainoastaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita, kun aiemmin ELY-keskuksen valvontavaltaan sisältyi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, muita alueiden käyttöä ja rakentamista koskevien tavoitteiden sekä kaavoitus- ja rakennustoimen hoitoa koskevien säädösten huomioon ottaminen. Tätä ELY-keskuksen tehtävien karsimista on hallituksen esityksessä perusteltu kunnallisen itsehallinnon ja päätöksenteon itsenäisyyden korostamisella ja alueidenkäytön ohjausjärjestelmän tarkoituksenmukaisuudella.⁶²

Historiallisesti katsoen toimivalta poikkeamisasioissa on asteittain siirtynyt valtiovalta kunnille. Rakennuslain 132§:n mukaan pääsääntöinen poikkeamistoimivalta oli AYK:lla (nyk. ELY-keskus), mutta se oli siirretty kunnalle tietyissä tapauksissa. 132§:n muutokset (HE 135/1989 vp, HE 112/1994 vp ja HE 97/1996 vp) laajensivat asteittain kunnan oikeuksia myöntää poikkeamisia. Seuraavana askeleena MRL:n tultua voimaan lähtökohtainen poikkeamisvalta kuului jo kunnalle, mutta ELY-keskus ratkaisi 171.2§:ssä määritellyt tapaukset. Näistäkin rantarakentamisen asuinrakennuksen korvaaminen ja laajentaminen siirrettiin vuonna 2011 kunnille, ja ratkaisua perusteltiin hieman arveluttavasti sillä, että ELY-keskukset olivat usein tehneet näissä asioissa myönteisiä päätöksiä.⁶³ Kyseistä perustelua ei voi juuri verrata viimeaikaiseen keskusteluun ELY:n valitusoikeuden kaventamisesta, sillä merkittävä osa ELY:n valituksista kaava-asioissa on menestynyt hyvin.⁶⁴

Kunnat saavat päättää, kuinka ne poikkeamistoimivallan organisaationsa sisällä jakavat⁶⁵. Hallituksen esityksen (HE 101/1998) mukaan kunnan tulee kiinnittää toimivaltaa jakaessaan huomiota siihen, että se tukee oikeusturvan toteutumista ja nivoutuu rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevan ennakkovalvonnan järjestämiseen. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että poikkeuksen myöntäisi usein kunnanhallitus tai

⁶² HE 251/2016.

⁶³ Hallberg et al., s. 1038.

⁶⁴ HE 251/2016, s. 19.

⁶⁵ HE 101/1998, s.144.

rakennusvalvontaviranomainen, mutta myös kunnallinen lautakunta tai valtuusto mainitaan vaihtoehtoisina päätöksentekijöinä. Käytännössä poikkeamisasioita käsitellään harvoin kunnanhallituksessa asti etenkin suuremmissa kunnissa, vaan ne ratkaistaan esitöiden tarkoittamalla tavalla lähempänä rakentamisen käytäntöä, kuten maankäytön ja rakentamisen linjauksia käsittelevässä lautakunnassa tai vastaavassa toimielimessä. Myös rakennustarkastaja on oikeutettu päättämään poikkeamisista osassa kuntia⁶⁶. Esimerkiksi Helsingissä poikkeamisvalta jakautuu tapauksesta riippuen kaupunkiympäristölautakunnalle, maankäyttöjohtajalle, rakennusvalvontapäällikölle ja merkittävimmissä tapauksissa kaupunginhallitukselle⁶⁷.

Helsingin kaupungin organisaatiossa MRL 171 §:n mukaisten poikkeamisten käsittelystä vastasi 1.6.2017 asti kaupunkisuunnittelulautakunta, joka hallintouudistuksen 1.6.2017 myötä vaihtui kaupunkiympäristölautakunnaksi⁶⁸. Kaupunkisuunnittelulautakunta on jakanut päätöksentekovaltaansa kaupunkisuunnitteluviraston virastopäällikölle, jonka tehtävää hoitaa hallintouudistuksen jälkeen kaupunkiympäristön toimialan maankäyttöjohtaja. Käytännössä suuren osan poikkeamispäätöksistä käsittelee maankäyttöjohtaja, joka kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksen valtuuttamana on oikeutettu päättämään muista kuin rakennuksen suojelua koskevasta määräyksestä tai muuten periaatteellisesti merkittävästä poikkeamisesta ottaen huomioon hankkeen koko ja käyttötarkoitus, rakennusoikeuden ylityksestä 20 prosentin ylitykseen saakka, rakentamisen ulottamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta, jos rakentamisen toimenpide on kaavan periaatteiden mukainen, sekä pientalotonttien tonttitehokkuudesta poikkeamisesta tietyin rajoituksin.⁶⁹

Näin ollen yksin maankäyttöjohtajalla on varsin suuri toimivalta poikkeamisesta päättämiseen. Kun Helsingissä käsiteltiin vuonna 2017 119 poikkeamisasiaa, maankäyttöjohtaja (aiemmin virastopäällikkö) käsitteli näistä 92 päätöstä, kaupunkisuunnittelulautakunnan/kaupunkiympäristölautakunnan käsitellessä 26 päätöstä ja kaupunginhallituksen käsitellessä yhden päätöksen. Vuonna 2016 virastopäällikkö teki

⁶⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 659.

⁶⁷ Poikkeaminen ja vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä 2017, s. 4-5.

⁶⁸ Helsingin kaupungin Kaupunkiympäristön toimialan internet-sivut (23.4.2018).

⁶⁹ Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 23.4.2013, § 140.

yhteensä 74 poikkeamispäätöstä, joka sekin oli enemmän kuin aiemman vuoden 2015 aikana tehdyt yhteensä 46 päätöstä tai vuonna 2014 tehdyt 62 päätöstä.⁷⁰

Maankäyttöjohtajan tekemien päätösten painottuessa vahvasti Helsingin poikkeamisasioiden hallintokäytännössä ja niiden määrän kasvettua vuodesta 2013 alkaen, tulisi kyseisissä päätöksissä kiinnittää erityisesti huomiota päätösten oikeusturvanäkökohtiin ja perusteluihin. Myös alle 20 prosentin rakennusoikeuden ylitykset saattavat tapauksesta riippuen sisältää merkittäviä oikeusturvanäkökohtia esimerkiksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Samoin kaupungin käyttämä toimivaltaa delegoivassa päätöksessään käyttämä termi ”periaatteellisesti merkittävä poikkeaminen” ei juuri avaudu sisällöltään ilman tarkempaa kaupungin päätöksentekoon tutustumista. Myös kunnan sisällä eri päättäjätahot saattavat käsitellä asioita eri tavoin. Heinilä on arvioinut esimerkiksi kunnanhallituksen kiinnittävän joissakin tapauksissa huomiota erilaisiin näkökohtiin kuin rakentamiseen liittyvistä tehtävistä vastaavan toimielimen tai viranhaltijan, vaikka säännökset ovat kaikille toimielimille samat, ja kaikkien toimielinten tulisi soveltaa niitä samalla tavalla⁷¹.

3.1.5. Alueellinen poikkeaminen

MRL 172§:ssä annetaan mahdollisuus alueellisesti laajemmalle poikkeamiselle rajatun käyttötarkoituksen muutoksen osalta. Säännöksen mukaan kunta voi erityisestä syystä päättää, että MRL:ssä säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta voidaan poiketa laajemmalla kuin yhden rakennuspaikan käsittävällä alueella silloin, kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Käytännössä alueellinen poikkeaminen koskee joko asemakaavamääräyksiä tai esimerkiksi kaavan laatimiseksi asetettua rakennuskieltoa, jolla kielletään liikehuoneiston asuinkäyttöön muuttaminen. Esimerkiksi Helsingissä on asetettu kaupunginhallituksen

⁷⁰ Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 6/28.2.2017; Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 8/8.3.2016; Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 4/24.2.2015.

⁷¹ Heinilä 2003, s. 846; ks. myös Kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 1/17.1.2017, D:nro HEL 2016-010635, jossa lautakunnan päätös oli vastakkainen viranhaltijan päätösehdotukseen nähden.

päätöksellä osa kantakaupungin kaupunginosista määrääjäksi rajattuun rakennuskieltoon yleiskaavan laatimista varten⁷². Kielto koski nimenomaan rakennusten 1. kerrosten ja kadunvarsien myymälä-, liike- ja toimitilojen muuttamista asuinkäyttöön.⁷³

Alueellisen poikkeamisen ansiosta rakennushankkeeseen ryhtyvän ei tarvitse hakea poikkeamislupaa asiassa, vaan hankkeelle voidaan hakea suoraan rakennuslupaa. Muutoin alueellista poikkeamista kokevat samat MRL 171.2 §:n edellytykset kuin MRL 171§:n mukaista poikkeamista. Lisäksi alueellisen poikkeamisen edellytyksenä on, että poikkeamisella edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa.⁷⁴

3.1.6. Poikkeamismenettely

Poikkeamismenettelystä säädetään erityisenä menettelysäännöksenä MRL 173§:ssä, jota maankäyttö- ja rakennusasetuksen 14 luvun menettelysäännökset täydentävät. Poikkeamismenettely siis eroaa sekä hallintolain hallintoasian menettelysäännöksistä, että MRL 8 luvun mukaisista kaavoituksen menettelysäännöksistä. Poikkeamismenettely tulee vireille poikkeamishakemuksen ja sen MRA 85§:ssä määriteltyjen liitteiden jättämisellä kunnan toimivaltaiselle viranomaiselle, mikä käytännössä tapahtuu nykyään sähköisesti Lupapiste-verkkopalvelun kautta suuressa osassa Suomen kuntia. Useilla kunnilla on käytössä poikkeamista varten oma hakemuslomakkeensa, johon hakija kirjaa hankkeen keskeiset tiedot ja hakemuksen perustelut. Lisäksi esimerkiksi Helsingin kaupunki kehottaa ennen poikkeamishakemuksen toimittamista tiedustelemaan ja neuvottelemaan hankkeesta rakennusvalvonnan ja mahdollisesti kaupungin asemakaavoitus-yksikön kanssa. Tällä kunnan omalla menettelyohjeella pyritään sujuvoittamaan menettelyä ja karsimaan turhia poikkeamishakemuksia, mikäli hanke kunnan näkemyksen mukaan vaatii esimerkiksi kaavamuutosta. Tämän kaltainen kunnan toiminta toteuttaa myös osaltaan kunnan hallintolain palvelu- ja neuvontaperiaatteita.⁷⁵

⁷² Helsingin kaupunginhallituksen päätös 4/27.1.2014, D:nro HEL 2013-009213.

⁷³ ks. myös esim. Helsingin maankäyttöjohtajan poikkeamispäätös 18/1.3.2018, jossa poikkeaminen rakennuskiellosta hylättiin kaavoitusta haittaavana.

⁷⁴ HE 148/2015 vp, s. 17-18.

⁷⁵ Poikkeaminen ja vähäinen poikkeaminen rakennuslupan yhteydessä 2017, s. 2; Hallintolaki 8-9§.

Poikkeamishakemuksen voi toimittaa viranomaiselle myös rakennus- tai toimenpidelupahakemuksen yhteydessä, mutta tällöinkin poikkeamista koskeva asia on käsiteltävä erikseen ja ennen rakennuslupaa, sillä poikkeamista ja rakennuslupaa koskevat eri säännökset ja niiden päätösharkinta poikkeaa toisistaan.⁷⁶

MRA 85.2§:n mukaan hakemuksessa on esitettävä arvio poikkeamista koskevan hankkeen keskeisistä vaikutuksista sekä hakemuksen perustelut. Hakemuksen perusteluista tulisi ilmetä MRL 171.1§:ssä mainittu erityinen syy, vaikkei hakijan säännösten sanamuotojen mukaan tarvitsekaan itse ilmoittaa hakemuksessaan erityistä syytä, vaan se jää viranomaisen tehtäväksi. Tästä huolimatta esimerkiksi Helsingin kaupunki vaatii ohjeessaan hakijaa ilmoittamaan selkeästi erityisen syyn poikkeamiselle⁷⁷. Tällaisen lakiin perustumattoman kunnan viranomaisen ohjeen noudattamatta jättäminen ei kuitenkaan saa johtaa hakijan vahingoksi esimerkiksi hakemuksen hylkäämisen muodossa.

Hakemuksen tultua vireille kunnan tulee järjestää asianosaisten kuuleminen sekä tarvittaessa lausuntojen pyytäminen muilta viranomaisilta. MRL 173 §:n ensimmäinen momentti velvoittaa ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista kunnan varaamaan naapureille ja muille, joiden asumiseen, työnteekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, tilaisuuden kirjallisen muistutuksen tekemiseen. MRA 86§:ssä säädetään MRL 173§:ää tarkentavasti, että poikkeamista koskevan hakemuksen johdosta rakennuspaikan naapureille on annettava tieto hakemuksesta ja varattava heille vähintään seitsemän päivää esittää muistutuksensa hakemuksesta. Naapurin määritelmä vastaa MRL 133.1§:ssä säädettyä, eli naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Naapureiden lisäksi asianosaisina on siis kuultava myös sellaisia henkilöitä ja tahoja, joiden olosuhteisiin hankkeella saattaa olla huomattavia vaikutuksia. Se mitä pidetään asiassa huomattavina vaikutuksina, määritellään tapauskohtaisesti, ja siihen vaikuttaa myös hakemuksen luonne. Jos asiassa on kyse esimerkiksi olemassa olevan rakennuksen sisällä toteutettavista muutoksista, ei tarvetta laajalle rakennuksen ulkopuolelle ulottuvalle asianosaisperirille ole⁷⁸. Kyseisen säännöksen sanamuodon mukaan hankkeesta aiheutuvia huomattavia vaikutuksia muiden

⁷⁶ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1032-1033.

⁷⁷ Poikkeaminen ja vähäinen poikkeaminen rakennuslupan yhteydessä 2017, s. 4.

⁷⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 668.

asianosaisten olosuhteisiin ei tarvitse osoittaa ilmenevän varmasti, vaan riittää, että huomattavia vaikutuksia saattaa olla. Edelleen kyseisen sanamuodon perusteella muiden asianosaisten kuin naapureiden piiriä tulisikin säännöstä sovellettaessa tulkita pikemminkin laajentavasti kuin suppeasti, jotta kaikki, joihin kyseisiä vaikutuksia saattaa kohdistua, saavat hakemuksen tiedoksi.

Joissain tapauksissa ja etenkin suurten kaupunkien keskusta-alueilla, asianosaisten joukko voi muodostua hyvinkin laajaksi. Tällöin kunnan tulee järjestää MRA 86§:n mukaan muiden MRL 173 §:n 1 momentissa tarkoitettujen asianosaisten kuuleminen sen ollessa tarpeen kuuluttamalla hakemuksesta kunnan ilmoitustaululla ja ilmoittamalla lisäksi hakemuksesta ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja varaamalla asianosaisille vastaava aika muistutuksen tekemiseen. Helsingin kaupungin hallintokäytännössä kyseisen kaltainen tilanne on aktualisoitunut esimerkiksi seuraavassa tapauksessa.

Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan Katajanokanlaituri 2:n maailmanpyörän poikkeamishakemusta koskeva päätös käsitteli kaupunkikuvaltaan merkittävää rakentamista ja laajempi kuuleminen MRL 86§:n mukaan oli tarpeen. Asiassa oli kyse vuonna 2014 avatun ja tilapäisenä rakennuksena rakennusluvan saaneen maailmanpyörän säilyttämisestä, jota varten maailmanpyörää operoiva yritys haki poikkeamista alueen asemakaavan käyttötarkoitusta koskevasta määräyksestä ja rakennuskiellosta. Asiasta kuulutettiin Helsingin Sanomissa, Hufvudstadsbladetissa ja Metro -lehdessä sekä kaupungin ilmoitustaululla, ja tavanomaisista poikkeamishakemuksista poiketen asia keräsikin peräti kolme muistutusta asianosaisilta.⁷⁹

Kyseisessä asiassa muistutettiin mm. tilapäisen rakennuksen, jolle sallitaan rakennuslupa enintään viideksi vuodeksi, statuksen muuttumisesta myöntämällä sille poikkeamislupa. Myönnetyn poikkeamisen ollessa kuitenkin määräaikainen noin viiden seuraavan vuoden ajaksi, kaupunki katsoi tilapäisen rakennuksen rakennusluvan muuttuvan tällöin statukseltaan määräaikaiseksi.

Kyseistä päätöstä tarkastellessa herää perusteltuja kysymyksiä siitä, onko kuvatulla tavalla pysyvää ja kaupunkikuvallisesti merkittävää rakennusta koskeva asia laajuutensa vuoksi ratkaistavissa poikkeamisen keinoin, vai tulisiko sijoittamisesta määrätä kaavalla. Toisin

⁷⁹ Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan päätös 9/3.10.2017.

sanoen kysymykseksi nousee, voisiko päätöksen nähdä aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, jolloin hankkeelle ei MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan saa myöntää poikkeamislupaa. Haitan aiheutumisen puolesta voitaisiin argumentoida maailmanpyörän koko luvilla myönnettyyn toiminta-aikaan, eli noin kymmeneen vuoteen, vedoten. Merkittävä toiminta-aika saattaisi mahdollisesti vaikeuttaa esimerkiksi alueiden käytön muuta järjestämistä. Samoin vakiintunut toiminta alueella saattaisi käytännössä vaikuttaa kaupungin kaavoittajan kaavan laatimistyöhön, mutta tälle seikalle tuskin voi antaa painoarvoa harkinnassa. Toisaalta käytännöllisesti katsoen kyseessä on Helsingin kaupungin tavoitteiden mukainen määräaikainen väliaikaistoiminto alueen asemakaavan uudistamisen ollessa vireillä. Vaikka määräaikainen poikkeaminen myönnettiin yli viideksi vuodeksi, sen ei määräaikaisena lupana voida katsoa aiheuttavan ainakaan kovin pitkäaikaista haittaa kaavoitukselle. MRL ei tunnista kaupungin käyttämää väliaikaistoiminto-käsitettä, mutta poikkeaminen luonteeltaan joustavana instrumenttina sopinee tällaiseen innovatiiviseen maankäytön järjestämiseen toisin kuin asemakaava, jonka sisältämät määräykset ovat luonteeltaan pysyvämmäksi tarkoitettuja, eikä asemakaavaa voi laatia määräaikaiseksi.

MRA 86§:n mukainen seitsemän päivän määräaika muistutuksen jättämiseen on varsin lyhyt verrattuna esimerkiksi asemakaavaehdotuksen 30 päivän määräaikaan nähtäville asettamisesta laskettuna, eivätkä asianosaiset välttämättä ehdi reagoida kunnan tiedoksiantoon ajoissa. Seitsemän päivää on kuitenkin lainsäädännön asettama vähimmäisaika, jota voidaan pidentää tarvittaessa.⁸⁰

Kunnan on MRL 173.2§:n mukaan tiedotettava poikkeamishakemuksesta ja alueellista poikkeamista koskevasta päätösehdotuksesta mainituille tahoille, mutta kunnan järjestämä kuuleminen ei ole MRA 86.2§:n mukaan tarpeen, mikäli hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeesta, ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Kunta voi MRL 173.2§:n mukaan myös periä tiedottamisesta aiheutuneet kustannukset hakijalta.

⁸⁰ Ks. esim. Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan päätös 9/3.10.2017, jossa muistutusten määräaikaa pidennettiin 14 päivään.

Ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista kunnan on MRL 173§:n 3 momentin mukaan tarvittaessa pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, muun valtion viranomaisen ja maakunnan liiton lausunto, jos poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. Lisäksi kunnan on pyydettävä myös naapurikunnan lausunto, jos poikkeaminen vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön. Säännös jättää kunnalle harkinnanvaraa, sillä lausunto on pyydettävä vain tarvittaessa eikä automaattisesti, ja kyseisen poikkeamisen tulisi lisäksi koskea lausuntoviranomaisen toimialaa merkittävästi. Kyseisen säännöksen merkitys korostui keväällä 2016 voimaantulleen lakimuutoksen myötä, kun poikkeamistoimivalta siirrettiin kokonaan kunnille, jotka muutoksen myötä alkoivat käsitellä enemmän etenkin ELY-keskuksen ja Museoviraston toimialaa koskevia päätöksiä⁸¹. Kyseisen lakimuutoksen ollessa vielä varsin tuore, ei voida varmasti todeta, kuinka muutos on lausuntojen pyytämiseen vaikuttanut.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan on kuitenkin pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto aina, kun poikkeaminen koskee luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta, rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta tai maakuntakaavassa virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi varattua aluetta. Tällä on haluttu turvata lainsäätäjän tärkeiksi kokemien ja erityisesti yleistä etua koskevien suojellisten seikkojen vaarantumattomuus.

Huomionarvoista on, että MRL 173.5§:n mukaan säännöksen 3 momentissa mainittujen viranomaisten tulee antaa lausuntonsa kuukauden kuluessa, mikä on muistutusten määräajan tapaan varsin tiukka määräaika. Kyseistä määräaika lyhennettiin kahdesta kuukaudesta kuukauteen vuonna 2016 voimaan tulleella poikkeamistoimivallan siirtoa kunnille koskeneella lakiuudistuksella, jonka keskeisenä tavoitteena oli edistää ELY-keskusten ja kuntien voimavarojen tarkoituksenmukaisempaa kohdentumista, selkeyttää poikkeamistoimivaltaa sekä helpottaa rakentamismahdollisuuksia nopeuttamalla ja yksinkertaistamalla poikkeamisasioiden käsittelyä. Määräajan lyhentämisellä on näin haluttu nopeuttaa viranomaisen toimintaa ja estää poikkeamiskäsittelyn pitkittäminen.⁸²

⁸¹ HE 148/2015, s. 18.

⁸² HE 148/2015, s. 10.

Poikkeamispäätösten laadun kannalta saattaa kuitenkin olla ongelmallista, että ELY-keskuksen toimivallan siirryttyä kunnille, jotka eivät aiemmin olleet käsitelleet merkittävämpiä poikkeamisasioita, samaan aikaan lyhennetään ELY-keskuksen lausuntoaikaa juuri kyseisissä merkittävissä poikkeamisasioissa. ELY-keskuksen roolin muututtua lähinnä konsultoivaksi ja tehtäviä karsittaessa myös sen resursseja vähennetään tasaisesti⁸³, mikä yhdessä määräajan työstämisen kanssa voi johtaa lausuntojen myöhästymiseen, niiden laadun alenemiseen tai jopa antamatta jättämiseen.

3.1.7. Poikkeamispäätös

MRL 174.1§:n mukaan kunnan on perusteltava poikkeamispäätös siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Lisäksi kyseisen 1 momentin mukaan kunta voi poikkeamispäätöksessä määrätä ehtoja poikkeamiselle, ja näin hyvin usein menetelläänkin. Asetettavien ehtojen tulee liittyä selkeästi maankäyttöön⁸⁴. Poikkeamisen ehdoksi on asetettu Helsingin kaupungin hallintokäytännössä esimerkiksi tietyn yksilöidyn puun ja sen juuristoalueen säilyttäminen ja suojaaminen rakennusaikaisilta häiriötekijöiltä⁸⁵. Myös hanketta koskeviin suunnitelmiin liittyvät ja niitä tarkentavat ehdot ovat olleet yleisiä Helsingin kaupungin hallintokäytännössä. Ehtojen on kuitenkin oltava poikkeamisen edellytyksiin liittyviä, joten niiden asettamista koskeva harkinta kuuluu oikeusharkinnan piiriin. Viranomaisen ei siis saa asettaa päätökselle ehtoja mielivaltaisesti. Tästä johtuen on kiinnitettävä huomiota siihen, että annetut ehdot liittyvät poikkeamisella ratkaistavaan asiaan, eivätkä esimerkiksi rakennuslupamenettelyyn kuuluviin seikkoihin.⁸⁶

Esimerkiksi jäljempänä käsiteltävässä Meilahden Topeliuksenkatu 41a:n poikkeamishakemuksessa⁸⁷ määriteltiin lukuisia ehtoja poikkeamiselle, jotka liittyivät valmisteilla olevan asemakaavan mukaisiin ratkaisuihin. Kyseisessä päätöksessä jo valmisteilla olleen asemakaavan tulevat määräykset kirjattiin käytännössä suoraan päätöksen ehdoiksi. Myös KHO on ratkaisukäytännössään selventänyt päätöksen ehtoja ratkaisussa KHO 2013:122.

⁸³ Valtion talousarvioesitys 2018.

⁸⁴ Hallberg et al. 2015, s. 1068.

⁸⁵ Ks. Helsingin kaupungin maankäyttöjohtajan päätös 76/21.11.2017.

⁸⁶ Ekroos 1999, s. 29.

⁸⁷ Kaupunkiympäristölautakunnan päätös 13/7.11.2017, D:nro HEL 2017-000317.

Poikkeamispäätöksen ehdollisuutta käsiteltiin tapauksessa KHO 2013:122, jossa oli kysymys Helsingissä Ruoholahdenkadulla sijaitsevan kerrosaltaan 5 991 neliömetrin suuruisen toimistorakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta asuinkäyttöön. Hanketta varten oli haettu poikkeamista asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta, rakennusalaista ja autopaikkamäärästä, ja Helsingin kaupunginhallitus oli myöntänyt poikkeamisen mm. sillä ehdolla, etteivät suunniteltavat asunnot avaudu ainoastaan vilkkaan Ruoholahdenkadun suuntaan. Helsingin hallinto-oikeus oli kumonnut hakijan valituksesta kaupunginhallituksen päätöksen siltä osin, kuin siinä asetettiin ehto pihatasolle suunniteltujen asuntojen poistamisesta ja asuntojen suunnittelusta niin, etteivät ne avaudu ainoastaan Ruoholahdenkadun suuntaan.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että poikkeamisviranomaisella on MRL 171.1§:n nojalla harkintavaltaa asiassa, ja ettei lain esitöistä ilmene, että poikkeamiseen tulisi aina suostua silloinkaan, kun poikkeamisen MRL:n mukaiset edellytykset ovat käsillä. KHO jatkoi, että ehtojen asettaminen päätökselle kuuluu viranomaisen harkintavaltaan, jota rajoittavat hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate, ja että päätöksen ehtojen tulee täten edistää maankäytön suunnitteluun liittyviä päämääriä. Kyseinen ehto asuntojen avautumisesta Ruoholahdenkadun ohella toiseen suuntaan on perusteltua KHO:n kannan mukaan terveellisen ja viihtyisän elinympäristön toteuttamiseksi ja liikenteen melun ehkäisemiseksi. Näin ollen ehto siis turvasi omalta osaltaan maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetyn terveellisen, turvallisen ja viihtyisän asuinympäristön toteutumista, eikä ehto KHO:n mukaan myöskään ollut MRL 54.3§:n tarkoittamalla tavalla kohtuuton.

KHO myös huomautti, ettei tuomioistuimella ole toimivaltaa olennaisesti muuttaa hallintoviranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemää poikkeamispäätöstä, vaan ainoastaan tutkia päätöksen lainmukaisuus. KHO katsoi, että kysymyksessä oleva ehto oli olennainen osa kaupunginhallituksen päätöstä, ja edellytys hakemuksen hyväksymiselle. Näin ollen KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi kaupunginhallituksen päätöksen voimaan kyseisen ehdon osalta.

KHO siis päätyi kunnallista itsehallintoa korostavaan ratkaisuun Helsingin hallinto-oikeuden tukeutuessa enemmän tapauksen käytännön seikkoihin ja siihen, ettei kyseessä ollut ehto ollut tarpeellinen. Poikkeamispäätöksen ehtoa on tarkasteltu myös ratkaisussa KHO 2016:132.

Tapauksessa KHO 2016:132 oli kyse poikkeamispäätöksen ehdosta, tai pikemminkin sen puutteellisuudesta. Tapauksessa haettiin poikkeamista viisikerroksisen asuinkerrostalon korottamisesta kahdella uudella asuinkerroksella asemakaavan kaavamääräyksen rajoittaessa kerrosluvun kuuteen. Lisäksi rakennusala koski asemakaavan suojelumääräys kaupunkikuvan säilymisen kannalta arvokkaasta rakennuksesta, minkä johdosta kadunpuoleista julkisivua tai vesikaton perusmuotoa ei saanut tyylillisesti muuttaa. Helsingin kaupungin kaupunkisuunnittelulautakunta oli myöntänyt poikkeamisen asemakaavan määräyksistä mm. sillä ehdolla, että jatkosuunnittelussa kehitetään edelleen kadunpuoleisen korotuksen sovittamista rakennuksen arvoihin ja kaupunkikuvaan. Koska poikkeamista oli haettu myös suojelumääräyksestä, eikä viranomaisen siltä osin hylännyt hakemusta, sen oli katsottava myöntäneen poikkeamisen, jonka KHO ratkaisullaan kumosi poikkeamisen edellytysten vastaisena.

Kaupungin lautakunta oli siis muotoillut päätökseen otetun ehdon siinä määrin epäselvästi, ettei sillä voitu varmistaa edellytysten toteutumista. KHO katsoi, ettei poikkeamisen ehtona suojelumääräyksen toteutumisen varmistamisen kannalta voitu pitää niin tulkinnallisesti avointa ehtoa, jonka mukaan ”jatkosuunnittelussa kehitetään edelleen kadunpuoleisen korotuksen sovittamista rakennuksen arvoihin ja kaupunkikuvaan”. Kehittäminen ei siis vastaa suojelua. Olennaista oli myös, ettei kaupunkisuunnittelulautakunta ollut erikseen hylännyt hakemusta suojelumääräyksen osalta, minkä se olisi voinut tehdä. Toisaalta voidaan epäillä, olisiko korotushanketta voitu tällöin toteuttaa suojelumääräyksen kieltäessä rakennuksen kadunpuoleisen julkisivun tai vesikaton perusmuodon tyylillisen muuttamisen.

Helsingin kaupunginhallitus perusteli valituksen hylkäämistä ja päätöksen pysyttämistä sillä, että alueella voimassa oleva asemakaava oli suojelun osalta vanhentunut, ja että suojelumääräykset tarkistettaisiin ja korjattaisiin tulevassa asemakaavojen uudistamisessa. Poikkeamisen myöntämisessä olisi näin ollut kyse vain kyseisen hankkeen nopeuttamisesta kaavan laatimisen kestäessä vuosia. Tämän vuoksi päätös ei kaupunginhallituksen kannan mukaan aiheuttaisi haittaa tulevalle kaavoitukselle. KHO ei kuitenkaan antanut merkitystä tulevalle kaavalle, sillä sen tulee arvioida voimassaolevaa kaavamääräystä ja päätöksen lainmukaisuutta. Tapauksessa valituksen poikkeamispäätöksestä oli laatinut ELY-keskus. Kun ELY-keskuksella ei enää tulevissa vastaavissa tapauksissa ole valitusoikeutta MRL 193§ ja 18§:n muutoksen myötä, vaarana on, että valitus jää tekemättä.

MRL 174.2§:n mukaan kunnan on määrättävä poikkeamispäätöksessä aika, jonka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaavaa rakennuslupaa on haettava. Määräaika voi olla enintään kaksi vuotta, mutta alueellisen poikkeamisen osalta määräaika voi olla kuitenkin enintään viisi vuotta. Mikäli sama viranomainen, eli käytännössä kunnan rakennusvalvonta, käsittelee sekä poikkeamis- että rakennuslupa-asioita, voidaan poikkeamis- ja rakennuslupahakemukset mahdollisesti käsitellä rinnakkain.⁸⁸ Rakennuslupa voidaan myöntää myös ennen poikkeamista, sillä MRA 89§:n nojalla rakennuslupa voidaan myöntää lainvoimaa vailla olevan poikkeamispäätöksen perusteella, mikäli rakennusluvassa tuolloin määrätään, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin poikkeamispäätös on tullut lainvoimaiseksi.

MRL 174.3 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta toimittaa poikkeamispäätös hakijalle ja niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa, sekä niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Lisäksi kunnan on toimitettava poikkeamispäätös viivytyksettä tiedoksi ELY-keskukselle, vaikkei ELY-keskuksella ei enää kevään 2017 lakimuutoksen myötä olisi valitusoikeutta poikkeamispäätöksestä.⁸⁹

3.1.8. Vähäinen poikkeaminen

MRL 175 §:n säännös vähäisestä poikkeamisesta rakennuslupan yhteydessä antaa kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle oikeuden myöntää rakennuslupan, kun kysymys on vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Vähäisen poikkeamisen myöntämisessä tulee noudattaa muutoin samoja edellytyksiä kuin 171 §:n poikkeamisessa, sillä lisäksi, ettei rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen myöntäminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä. Rakentamiselle asetetuilla keskeisillä vaatimuksilla tarkoitetaan ainakin MRL 117 ja 117a-g §:n velvoitteita, joita asetetaan rakenteiden lujuudelle ja vakaudelle, paloturvallisuudelle, terveellisyydelle, käyttöturvallisuudelle, esteettömyydelle, meluntorjunnalle ja ääniolosuhteille sekä

⁸⁸ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1040.

⁸⁹ HE 251/2016 vp.

energiatohokkuudelle⁹⁰. Näin ollen vähäisellä poikkeamisella ei voida ylittää sitä, mistä varsinaisella poikkeamisella saadaan poiketa.

Maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa tavoitteena oli poikkeamistarpeen vähentäminen ja vähäisen poikkeamisen käyttöalan laajentaminen⁹¹. Vähäinen poikkeaminen on varsinaiseen, vähäistä suurempaan poikkeamiseen verrattuna nopeampi, helpompi ja halvempi vaihtoehto, sillä poikkeamista ei tarvitse hakea erikseen, ja rakennuslupaa tulee joka tapauksessa hakea. Käytännössä kyseinen varsinaisen ja vähäisen poikkeamisen vertailuasetelma muistuttaakin varsinaisen poikkeamisenmenettelyn ja kaavoitusmenettelyn välistä rajankäyntiä⁹². Lain esityöt eivät anna konkreettisia esimerkkejä sille, millaiset seikat kuuluvat MRL 175§:n vähäisen poikkeamisen soveltamisalaan, mutta esitöissä kehoitetaan kiinnittämään erityisesti huomiota siihen, ettei vähäinen poikkeaminen vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Huomioon ottaen myös MRL 171.2§:n 3 kohdan lienee selvää, ettei asemakaavan suojelumääräyksistä tule poiketa MRL 175§:n nojalla. Vähäisen poikkeamisen soveltamisalan on tarkoitettu muodoutuvan hallinto- ja oikeuskäytännössä varsinaisen poikkeamisen tavoin.

KHO on määritellyt vähäisen poikkeamisen ja varsinaisen poikkeamisen rajanvetoa mm. ratkaisussaan KHO 27.2.2004 t 412, jossa kerrosalan ylittymistä 22,5 prosentilla ei voitu pitää vähäisenä poikkeamisena. Tapauksessa oli myös kyse asemakaavamääräyksen rajautumisesta toisin kuin erillisen tonttijaon mukainen tontin raja, millä ei kuitenkaan ollut merkitystä asemakaavamääräyksen tulkinnalle⁹³. Ilman tätä kiinteistönmuodostuksen ja asemakaavan eroavaisuutta voidaan olettaa, että kyseinen 22,5 prosentin ylitys olisi edes tullut harkittavaksi vähäisenä poikkeamisena, vaan se olisi tunnistettu suoraan varsinaista poikkeamista vaativaksi. Vähäisen poikkeamisen harkinta on MRL 171§:n tavoin yksittäistapauksellista, kuten ratkaisusta KHO 2005:33 ilmenee.

Ratkaisussa KHO 2005:33 oli kyseessä asuin-, liike- ja toimistorakennusten korttelialueella voimassa oleva kaavamääräys, jonka mukaan rakennuslalle

⁹⁰ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1048.

⁹¹ HE 101/1998 vp, s. 117.

⁹² Heinilä 2017 s. 271 alav.

⁹³ Ekroos – Majamaa, s. 1051.

sallitusta kerrosalasta enintään 50 prosenttia sai käyttää myymälätiloja varten. Tapauksessa ei ylitetty kokonaisrakennusoikeutta, mutta KHO katsoi myymälätiloja varten osoitetun enimmäisrakennusoikeuden ylittämisen 21,5 neliömetrillä eli noin 10,5 prosentilla olevan vähäistä suurempi poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta. Näin ollen asia edellytti varsinaisen poikkeamisen hakemista.

Tapauksesta voidaan päätellä, että sinänsä pinta-alaltaan pieni rakennusoikeuden muutos ei välttämättä tarkoita vähäisen poikkeamisen soveltuvan, mikäli muutos prosentuaalisesti tarkastellen eroaa kaavassa määritellystä enimmäisrakennusoikeudesta suhteellisesti yli kymmenen prosenttia. Asiassa oli merkitystä myös sillä, että kyseisen kohteen ympäristö oli valtaosin omakotialuetta, ja KHO katsoi myymälätilojen määrän lisäämisellä saattavan olla sellaisia maankäytöllisiä vaikutuksia, että varsinainen poikkeaminen on tarpeen. Mikäli vastaava ylitys olisi tapahtunut kerrostalovaltaisella keskusta-alueella, ratkaisu olisi siis voinut olla toisenlainen.⁹⁴ Vastaavaa suhteellisuusargumentaatiota vähäisten poikkeamisten merkityksellisyydestä hankekokonaisuuteen nähden KHO on käyttänyt esimerkiksi tapauksissa KHO 10.9.2002 t 2133, joka koski koulurakennuksen ja liikuntahallin rakentamista, sekä eduskunnan lisärakennusta käsittelevässä ratkaisussa KHO 2002:40. Molemmissa ratkaisuisa kysymyksenä oli myös valitusoikeutettujen piirin määrittelemisestä. Valitusoikeus määräytyi rakennuslupapäätöksen mukaan KHO:n hyväksyessä vähäiset poikkeamiset hankekokonaisuuteen verrattuna vähäisinä.

Kunnan käytännön päätöksenteossa rajanveto poikkeamisen ja vähäisen poikkeamisen välillä voi nousta käytännössä varsin merkitykselliseksi. Rajanvedolla on merkitystä myös poikkeamisen hakijalle, joka joutuu kantamaan suuremman riskin hankkeen toteutumisesta, mikäli kyseeseen tulee varsinainen poikkeaminen ja sen mahdollisesti tuoma epävarmuus verrattuna rakennusluvan yhteydessä myönnettävään vähäiseen poikkeamiseen. Koska vähäinen poikkeaminen ratkaistaan rakennusluvalla, siitä kuullaan ja haetaan muutosta MRL 125§:ssä tarkoitetun rakennusluvan yhteydessä. MRL 133§:n mukaan rakennuslupahakemuksen vireilletulosta on ilmoitettava naapureille, jollei ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole

⁹⁴ Ratkaisusta on esitetty myös kritiikkiä mm. toimivaltaisen viranomaisen osalta ja kokonaisharkinnan negatiivisesta vaikutuksesta ennustettavuudelle, ks. Vuola – Wallgren 2005, s. 7.

naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Kuulemisen toteuttamiseksi on kyseisille naapureille varattava MRA 65§:n mukaan vähintään 7 päivää huomautuksen tekemiseen, mutta toisin kuin poikkeamishakemuksen kohdalla, osallisten kuuleminen ei ole tarpeen.

Rakennuslupaa koskeva MRL 192§:n mukainen valitusoikeus on vaikutuspiiriltään suppeampi kuin MRL 193§:n poikkeamispäätöksen valitusoikeus. MRL 192§:n mukaan valitukseen oikeutettuihin eivät kuulu ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, taikka rekisteröidyt yhdistykset, jotka taas MRL 193§:n nojalla ovat oikeutettuja valittamaan poikkeamispäätöksestä. Tätä valitusoikeuden supistumista Syrjänen on pitänyt oikeusturvan kannalta ongelmallisena ja korostanut, ettei rakennuslupaviranomaisen tule myöntää päätöksellään lupaa sellaiseen ratkaisuun, joka ei vastaa kaavan tarkoitusta. Tämän välttämiseksi kaavoittajan kannanotto tai lausunto asiasta on tarpeen. Lisäksi Syrjänen on todennut, että oikeutta vähäiseen poikkeamiseen tulisi arvioida oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta, ja ettei vähäisellä poikkeamisella ainakaan poikettaisi sellaisista seikoista, jotka ovat kaavaa käsiteltäessä olleet kiistanalaisia.⁹⁵

On huomattava, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan osalta vähäinen poikkeaminen rinnastuu MRL 171§:n varsinaiseen poikkeamiseen huolimatta sisältymisestään rakennuslupaan, eli kunnan viranomainen voi myöntää vähäisen poikkeuksen harkintansa mukaan, mutta ei ole siihen velvoitettu. Vähäinen poikkeaminen siis eroaa tältä osin rakennusluvasta, jonka myöntämisessä käytetään ainoastaan oikeusharkintaa.⁹⁶

Koska vähäinen poikkeaminen on ollut jo MRL 175§:ää edeltäneen RakL 132.4§:n vastaavasta säännöksestä lähtien lähinnä kuntien päätöksenteon alainen, eri kuntien hallintokäytännössä lienee ainakin jonkin asteisia eroavaisuuksia sen suhteen, mitä pidetään vähäisenä poikkeamisena. Esimerkiksi Helsingin rakennusvalvonta määrittelee ohjeessaan, että kerrosalan ylittäminen sallitaan vähäisenä poikkeamisena vain vähäisessä määrin ja painavin perustein, ja että vähäisen kerrosalan ylityksen tulee pääsääntöisesti mahtua rakennuslupalle ja sallittuun kerroshuoneeseen. Sen sijaan muutos rakennuksen

⁹⁵ Syrjänen 2005, s. 205.

⁹⁶ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1047.

sijainnissa tai korkeudessa voidaan ohjeen mukaan katsoa vähäiseksi, mikäli suunnittelun tuloksena saavutetaan tontin käytön ja kaavan tavoitteiden kannalta perusteltu ratkaisu.⁹⁷

Helsingin rakennusvalvonnan päätöksentekokäytännöstä mainittakoon esimerkkinä Mannerheimintie pohjoispäähän suunnitellun hotellirakennuksen rakennuslupa, jossa myönnetään vähäinen poikkeaminen asemakaavasta mm. sijainnin osalta rakennusalan ylittymisestä 2.-7. kerrosten ulokkeella noin 4,2 metriä, ja seitsemännen kerroksen osalta osoitetun kerrosalan ylittymisestä 265 m²:llä⁹⁸. Ratkaisuja perustellaan sisätilojen toimivuudella ja sillä, ettei sallittua kokonaisrakennusoikeutta kuitenkaan ylitetä.

Tässäkin tapauksessa merkitystä lienee annettu hankkeen laajuudelle ja sijainnille, sekä vähäisten poikkeamisten suhteelliselle osuudelle hankkeen kokonaisuudessa. Vaikka 7. kerroksen 265 m²:n ylitys on pinta-alaltaan mittava, se ei hankkeen kokonaisuus huomioon ottaen ole merkittävä, kun asemakaavassa on sallittu 13 000 m²:n rakennusoikeus (ilman lisäkerrosaloja), ja kyseinen kokonaisrakennusoikeus ei ylity. Rakennusalan ylitys taas tapahtuu rauhallisemman Nauvontien puolella ylempien kerrosten muodostamalla ulokkeella ylittämättä tontin rajaa, millä ei ole vaikutusta maantason järjestelyihin. Lisäksi hankkeen sijainnin toimisto- ja hotellirakentamiselle tarkoitettulla alueella, jossa rakennusmassat ovat varsin mittavia ja vaikutukset esimerkiksi asumiselle vähäisiä, voidaan katsoa oikeusturvan kannalta oikeuttavan vähäisen poikkeamisen käytön kyseisten seikkojen osalta. Näin ollen voitaneen katsoa, että kyseiset poikkeamiset ovat hankekokonaisuuteen verrattuna vähäisiä, ja näin linjassa KHO:n oikeuskäytännön kanssa.

3.1.9. Tilapäinen rakennus

MRL 176.1 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 §:n 2 momentissa säädetyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan sellaiselle hankkeelle, jossa on kysymys tilapäisen rakennuksen rakentamisesta enintään viiden vuoden ajaksi. Säännöksen 1 momentin mukaan tilapäisenä pidetään rakennusta, joka sen rakenne, arvo ja käyttötarkoitus huomioon ottaen on katsottava tarkoitetun pysytettäväksi paikallaan enintään mainitun ajan. Tilapäisyys tulee poikkeamisen tavoin ratkaista aina

⁹⁷ Poikkeaminen ja vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä 2017, s. 7.

⁹⁸ Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaoston päätös 5/13.4.2018, D:nro HEL 2018-003515.

kokonaisharkinnalla ja yksittäistapauksellisesti. Tilapäisen rakennuksen tulee erota pysyvästä rakennuksesta esimerkiksi siten, että se on helpommin purettava ja siirrettävä. Oikeuskäytännössä tilapäisenä rakennuksena on pidetty esimerkiksi työmaaparakkia, putkirunkoista katsomoa ja teräsrakenteista hyppyrimäkeä, kun taas yli 100m²:n suuruista katukeittiötä ei ole pidetty tilapäisenä.⁹⁹

Kyseisen säännöksen viiden vuoden määräajan täytyttyä ei säännöksen sanamuodon mukaan saa hakea tilapäiselle rakennukselle enää lisääaikaa, mutta määräajan päätyttyä voidaan tilapäiselle rakennukselle myöntää poikkeaminen varsinaisen MRL 171§:n poikkeamissäännöksen nojalla.¹⁰⁰

Helsingin kaupungin hallintokäytännössä tilapäisenä on pidetty mm. aiemmin kappaleessa 3.1.6 käsiteltyä Katajanokan maailmanpyörää. Maailmanpyörän tilapäisyys korkeana ja taloudellisesti arvokkaana rakenteena voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, vaikkakin sen purkaminen ja siirtäminen on kiinteästi perustettua rakennusta yksinkertaisempaa. Verrattuna oikeuskäytännössä käsiteltyihin tapauksiin kyseessä on myös kaupunkikuvallisesti merkittävällä paikalla sijaitseva rakennus. Huomioon ottaen kyseisellä alueella käynnissä olevan asemakaavoitusprosessin, ja sen ajaksi väliaikaistoiminnoiksi tarkoitettujen hankkeiden luonteen sekä maailmanpyörän käyttötarkoituksen liittymisen tähän väliaikaistoimintojen tavoitteisiin, voitaneen Katajanokanlaituri 2:n maailmanpyörää kokonaisuutena tarkastellen pitää kuitenkin ainakin jossain määrin tilapäisenä.

3.1.10. Muutoksenhaku

MRL 171§:n mukaisen poikkeamispäätöksen valitusoikeus on laajempi kuin rakennuslupapäätöstä koskeva valitusoikeus, mutta suppeampi kuin kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen valitusoikeus, joka kattaa kaikki kunnan jäsenet. MRL 193§:n mukaan valitusoikeus poikkeamispäätöksestä sekä suunnittelutarveratkaisua koskevasta 137 ja 137 a §:n mukaisesta päätöksestä on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;

⁹⁹ Hallberg et al. 2015, s. 1081-1082, s. 1084; KHO 1976 A II 71; KHO 25.2.1981 T 1004; KHO 4.6.1996 T 1859; KHO 1994 A 31.

¹⁰⁰ Hallberg 2015, s. 1082.

- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa;
- 4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 5) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
- 6) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen; sekä
- 7) viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Kyseisen säännöksen valitusoikeus on perinteisten asianosaisten määritelmää laajempi kohtien 3 ja 6 osalta¹⁰¹. Hallituksen esityksen mukaan näillä henkilötahoilla, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, on usein päätöstä koskeva perusteltu intressi, jonka valvomiseksi valitusoikeuden nimenomainen säätäminen on tarpeen. Tämän intressin tulee kuitenkin olla säännöksen mukaan huomattava, mitä tulkitaan yksittäistapauksellisesti ja oikeuskäytännössä muodostuneeseen ratkaisulinjaan tukeutuen. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2013:85, jossa kyse oli poikkeamisesta asuinrakennuksen harjakorkeuden korottamiseksi 0,4 metrillä, ei naapurilla ollut KHO:n mukaan valitusoikeutta ikkunanäkymiensä muuttumisen perusteella. Sen sijaan tapauksessa KHO 2008:37 naapureilla oli valitusoikeus 18-reikäisen golfkentän rakentamista koskeneessa suunnittelutarveasiassa, jonka valitusoikeudesta säännellään samassa MRL 193§:ssä. KHO katsoi, että tapauksen hankkeella oli huomattava vaikutus rakennuspaikkaa ympäröivillä alueilla asuvien oloihin.

MRL 193§:stä poistettiin ELY-keskuksen rajoittamaton valitusoikeus keväällä 2017 voimaantulleella lakimuutoksella (230/2017), jonka myötä ELY-keskuksella on enää muiden viranomaisten kanssa yhdenmukainen, säännöksen 7 kohdan mukainen valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa.¹⁰² Valitusoikeuden muutos oli yhdenmukainen

¹⁰¹ HE 101/1998 vp, s. 123.

¹⁰² HE 251/2016 vp, s. 48.

kaavavalitusta koskevan 191§:n kanssa. Samalla MRL 18§:ää muutettiin ELY-keskuksen tehtävien osalta poistamalla sen ohjaustehtävä, ja rajaamalla ELY-keskuksen valvontavalta vain vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Ohjaustehtävän poistamisella oli hallituksen esityksen mukaan tarkoitus korostaa kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä.

Kyseistä lakimuutosta kritisoitiin voimakkaastikin etenkin ELY-keskusten, alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden sekä ympäristö- ja luontojärjestöjen tahoilta, sillä ELY-keskusten poikkeamisasioista laatimat valitukset ovat menestyneet tuomioistuimissa tilastollisesti tarkastellen erittäin hyvin. Kunnat taas olivat myönteisiä uudistukselle niiden itsenäisyyden ja toimivallan korostuessa. Vuosina 2007–2010 ELY-keskusten kaavoja koskevista valituksista hyväksyttiin 80 prosenttia ja vain noin 15 prosenttia valituksista hylättiin, ja poikkeamispäätöksiä koskeneet valitukset ovat menestyneet vielä tätäkin paremmin¹⁰³. Nähdäkseni on kovin ristiriitaista, että samassa hallituksen esityksessä, jossa ehdotetaan valitusoikeuden supistamista, todetaan silti suoraan, että ELY-keskusten tekemät valitukset ovat kohdistuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua¹⁰⁴. Lisäksi hallituksen esityksessä nostettiin esiin mahdollisina ELY-keskuksen roolin kaventamisen vaikutuksina erityisesti pienemmissä kunnissa ajautuminen puutteellisiin menettelyihin ja ratkaisuihin, jotka eivät kestäisi muutoksenhakua¹⁰⁵. Tämän taas pääteltiin hallituksen esityksessä aiheuttavan juuri sitä kaavoituksen viivästymistä, jota nimenomaan piti vähentää.

Nämä seikat huomioon ottaen on vaikea ymmärtää, miten kaavoituksen ja rakentamisen nopeuttamista edistämään tarkoitettuja muutoksia lopulta perustellaan tehtäviksi, kun ELY-keskuksen valitukset, joista haluttiin eroon, olivat määrällisesti vähäisiä, mutta laadullisesti korkeita. Hallituksen esityksen perusteluista voi päätellä, että lakiehdotusta valmistellessa oltiin hyvin tietoisia muutoksen negatiivisista oikeusturvavaikutuksista, mutta niille ei annettu lopputuloksena syntyneessä säännöksessä merkitystä.

¹⁰³ HE 251/2016 vp, s. 19-20.

¹⁰⁴ HE 251/2016 vp, s. 37-38.

¹⁰⁵ HE 251/2016 vp, s. 28.

Poikkeamisasioiden muutoksenhaku tapahtuu hallintolainkäyttölain mukaisella hallintovalituksella¹⁰⁶. MRL 190§:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kyseinen vaatimus valitusluvasta lisättiin säännökseen 1.1.2018 voimaantulleella lakimuutoksella (976/2017), jossa valituslupajärjestelmää laajennettiin maankäyttö- ja rakennuslain osalta lähes kaikkiin lain asiaryhmiin¹⁰⁷. Muutoksen taustalla on yritys lyhentää KHO:n käsittelyaikoja sekä vapautta sen resursseja.

Asemakaavan hyväksymisestä valitetaan sen sijaan MRL 188§:n nojalla kunnallisvalituksella, joka mahdollistaa kaikille kuntalaisille valitusoikeuden heitä koskevassa asiassa. Näin ollen poikkeamispäätöksestä valittaminen ei ole mahdollista yhtä laajalle joukolle osallisia kuin kaavavalitus, jos poikkeamishakemuksen mukainen suunnitteluratkaisu olisi hypoteettisesti ollut asemakaavassa jo sitä valmisteltaessa. Tämä on lainsäätäjältä tarkoituksenmukainen ratkaisu, poikkeamisluvalla ratkaistavien muutosten ollessa kokonaisuutta ajatellen vähäisiä. Lisäksi poikkeamisilla tulisi olla ainoastaan hyvin paikallinen, välittömän ympäristön käsittävä ulottuvuus, joten kaikille kuntalaisille ei siksi ole perusteltua avata valitusmahdollisuutta. Jos poikkeamishakemuksella haettaisiin lupaa sellaiseen rakentamiseen, joka olisi vaikutuksiltaan merkittävää, kunnan viranomaisen tulisi MRL 171§:n edellytysten nojalla hylätä hakemus ja ohjeistaa hakijaa hakemaan sen sijaan kaavamuutosta. Mikäli poikkeamisluvalla kuitenkin ratkaistaan asioita, joiden vaikutukset yltyvät odotettua laajemmalle ilman, että ne ovat vastoin MRL 171§:n edellytyksiä, valitusoikeuden puuttuminen voisi periaatteessa heikentää kunnan jäsenten oikeusturvaa.

Kaavojen muutoksenhaun rakentamista hidastavasta vaikutuksesta ja valitusherkkyydestä on viime vuosina käyty paljon poliittista keskustelua ja esitetty mielipiteitä sekä valitusten tarpeellisuudesta kuntalaisten ja heidän oikeusturvansa kannalta, että turhien valitusten kaavahankkeelle aiheuttaman haitan näkökulmasta. Kunnan jäsenten ja ELY-keskuksen valitusoikeuden rajoittamista eri keinoin esitettiin hallitusohjelmassa ratkaisuksi valitusten määrään ja prosessin pitkään keston. ELY-keskuksen valitusoikeuden osalta lakimuutoksen säätäminen toteutettiin, ja rajattu valitusoikeus tuli voimaan vuoden 2018

¹⁰⁶ Hallberg et al. 2015, s. 1036; MRL 190§.

¹⁰⁷ HE 43/2017 vp, s. 1.

alussa. Kunnan jäsenten valituksien vähentämiseksi tutkittiin myös MRL:n kaava-asioiden siirtämistä hallintovalituksen piiriin. Hallitusohjelman seurauksena laadittu selvitys valitusoikeutettujen piirin kaventamisen vaikutuksista päätyi kuitenkin siihen tulokseen, ettei tavoiteltuja nopeusvaikutuksia saavutettaisi valituslajia vaihtamalla, vaan muutos voisi päinvastoin jopa toimia hallituksen tavoitteiden vastaisesti pidentäen menettelyaikoja.¹⁰⁸ Todettakoon lisäksi, että osittain valituksien vähenemiseen vaikuttavana toimenpiteenä valitusten oikeudenkäyntimaksuja on korotettu hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mikä hillinnee osaltaan valittamisintoa turhien valitusten kohdalla.¹⁰⁹

3.2. Poikkeamisen kohde ja luonne

Käytännössä poikkeamista haetaan aina jostain tietystä rakentamisrajoituksesta ja jonkin tietyn MRL:n sääntelemän rakennushankkeen tai -toimenpiteen toteuttamiseksi. Muiden lakien kuin MRL:n säännökset ja sen alaiset toimenpiteet eivät voi olla poikkeamisen kohteena. Oikeuskäytännössä on katsottu, että vaikka kiinteistönmuodostamislaki ja siinä säännelty kiinteistötoimitus liittyvät läheisesti MRL:n alaiseen rakennuspaikan muodostamiseen, ne eivät ole sellaisessa yhteydessä, että kiinteistötoimituksen yhteydessä voitaisiin poikkeamisella muodostaa uusi rakennuspaikka, kuten KHO päätöksessään KHO 2016:211 totesi¹¹⁰. Poikkeamisen kohde voi esimerkiksi olla asemakaavan määräys rakennusoikeuden määrästä tontilla. Rakennusoikeuden kasvattaminen sallittuja kerrosalaneliömetrejä lisäämällä onkin yksi yleisimmistä seikoista, joita poikkeamisella tavoitellaan.

Oikeuskirjallisuudessa hallintoluvan ja poikkeusluvan eroavaisuuksia on tarkasteltu niiden lähtökohtien ja funktion kautta. Hallintoluvalla, kuten esimerkiksi ympäristöluvalla, sallitaan yksittäistapauksessa jokin toiminta normin sääntelemien edellytysten ja usein myös tarkoituksenmukaisuusharkinnan avulla, mutta sillä ei syrjäytetä oikeusnormin voimassaoloa. Vaikka esimerkiksi ympäristöluvalla vaatava toiminta on kiellettyä ilman asianmukaista lupaa, ympäristöluvalla funktio on kuitenkin mahdollistaa kyseinen toiminta,

¹⁰⁸ Hallitusohjelma 29.5.2015, liite 4, s. 11; YMrä 10/2016, s. 43-44; ks. myös Kokko 2017, s. 121.

¹⁰⁹ Tuomioistuinmaksulaki 2§; HE 29/2015 vp.

¹¹⁰ Heinilä 2017, s. 264-265.

ja näin ollen lupa on toimialalla välttämätön. Poikkeamisen mahdollistava lupasäännös ei taas ota kantaa, millaiseen tarkoitukseen poikkeamisia tulisi hakea, tai ole samaan tapaan välttämätön, vaan se on luonteeltaan toissijainen ja takaportti tilanteessa, jossa normi ei syystä tai toisesta palvele tarkoitustaan. Lisäksi ympäristöluvalla valvotaan toiminnan lainmukaisuutta ennakkollisesti, eikä sillä anneta erivapauksia jättää jotain lainsäädäntöä noudattamatta.¹¹¹

Poikkeuslupamenettelyä on verrattu myös *contra legem* -tyyppisiin ratkaisuihin, sillä poikkeamissäännöksellä annetaan mahdollisuus jättää noudattamatta tiettyä säännöstä ja näin ollen tavallaan toimia vastoin lakia. Toisaalta poikkeamisella ei varsinaisesti kuitenkaan rikota lakia, kun toimitaan laissa asetettujen poikkeamisen edellytysten mukaisesti. Poikkeaminen eroaakin varsinaisesta *contra legem* -asetelmasta, kuten esimerkiksi kansalaistottelemattomuudesta, harkinnanvaraisuudellaan ja edellytyksillään, joiden tulee täytyä poikkeamisluvan myöntämiseksi. Toimivaltainen lupaviranomainen ja viime kädessä tuomioistuin rajoittavat MRL:sta tai alemman asteisesta säännöksestä poikkeamista tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuullisuusharkinnan keinoin. Näin ollen poikkeamista voi luonnehtia erityislaatuiseksi konstruktioksi, joka sisältää sekä hallintoluvan, että *contra legem* -ratkaisun aineksia, vaikkei varsinaisesta lainvastaisuudesta olekaan kyse, vaan yksittäistapauksessa sallitusta säännöksen noudattamatta jättämisestä.¹¹²

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä lain keskeisiin tavoitteisiin kuului poikkeamisten vähentäminen¹¹³. Kuusiniemi on todennut ennen maankäyttö- ja rakennuslain säätämistä poikkeuslupajärjestelmän merkityksen olleen ”tavattoman suuri”, ja erivapauteen viittaavan nimityksen olevan ristiriidassa lupien myöntämiseuden kanssa¹¹⁴. Poikkeamisen yleistynyt käyttö sai lainsäätäjän MRL:ia valmisteltaessa paitsi uudistamaan eri poikkeusmenettelyjen systematisointia, myös muuttamaan lain sanamuotoa entistä tiukemmaksi esimerkiksi poikkeamisen edellytysten kohdalla¹¹⁵. Lain systematiikan kannalta keskeistä on, että maankäytön suunnittelu ja rakentaminen

¹¹¹ Heinilä 2017, s. 266-267.

¹¹² Heinilä 2017 s. 267-268; ks. myös Pöyhönen 1988, s. 50-51.

¹¹³ HE 101/1998, s. 114; Jääskeläinen et al. 2010, s. 659.

¹¹⁴ Kuusiniemi 1989, s. 48.

¹¹⁵ Jääskeläinen et al. 2010, s. 665.

nojaavat ensisijaisesti kaavoitukseen, ja poikkeaminen on nimensä mukaisesti tarkoitettu käytettäväksi vain poikkeustilanteissa, ei yleisenä oikoreittinä.

Vuonna 2014 laaditun ympäristöministeriön selvityksen mukaan poikkeaminen on edelleen yleistä, ja poikkeamismenettelyä käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen¹¹⁶. Kyseisen selvityksen mukaan poikkeamispäätösten väheneminen RakL:n tasosta on vain hienoista, ja että asian arviointia vaikeuttavat talouden suhdanteiden aiheuttava vaihtelu rakentamisen määrään.¹¹⁷

Voidaan päätellä, että lain systematiikan säilyttämisen ohella poikkeamisten määrän pysyminen matalana indikoisi myös sitä, että kunnan kaavoitus on ajan tasalla ja laadullisesti tarkoituksenmukaisella tasolla. Lisäksi voidaan ajatella, että poikkeamisen rajoittamisella, ja muutoinkin rakentamisen sääntelyn joustavuudella, pyritään vaikuttamaan kuntien kaavoitukseen niin, etteivät kaavoittajat laatisi sellaisia kaavamääräyksiä, jotka tulevat käytännössä olemaan rakentamistoiminnassa ongelmallisia. Rakennustoiminnan kannalta ongelmalliset kaavamääräykset voivat johtaa rakennuskustannuksien kasvamiseen, joka laskee rakennushankkeen kannattavuutta, mikä lopulta siirtää osan rakentamiskustannuksista hankkeen tilaajien ja kuluttajien maksettavaksi. Kaavoittajan kannustaminen rakennusalan realiteettien huomioimiseen jo kaavaa laatiessa voisi siis vähentää tulevia poikkeamishakemuksia, ja parantaa rakentamisen tuottavuutta.

3.3. Poikkeaminen ja suunnittelutarveratkaisu

Maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneen rakennuslain poikkeuslupasääntely erosi systematiikaltaan hieman nykyisen MRL:n jaottelusta poikkeamiseen ja suunnittelutarveratkaisuun. Rakennuslain 5.2 §:n taaja-asutuspoikkeuslupa ja 132.1 §:n yleinen poikkeuslupa jakoivat poikkeamisen eri säännösten alle sen mukaan, oliko poikkeamisen kohteena kielto rakentaa taaja-asutusta asema- tai rakennuskaavoitetun alueen ulkopuolella, vai muut rakentamista koskevat säännökset, määräykset, kiellot tai muut rajoitukset uudisrakennuksen rakentamiselle.¹¹⁸

¹¹⁶ YMrä 1/2014, s. 52.

¹¹⁷ YMrä 1/2014, s. 34.

¹¹⁸ Heinilä 2017, s. 273.

Rakennuslakia edeltäneen vuonna 1932 voimaantulleen asemakaavalain yhtenä suurena puutteena oli, ettei viranomaisella ollut riittäviä keinoja puuttua taaja-asutuksen muodostumiseen. Tämän vuoksi rakennuslain sääntelyssä otettiin lähtökohdaksi, että taaja-asutuksen tulee rakentua kaavan mukaisesti¹¹⁹. Taaja-asutuksella tarkoitettiin rakennuslaissa sellaista yhtenäistä asutusta, jota varten on yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, niin kuin teiden, viemärin tai vesijohdon rakentamiseen, muunlaisen asutuksen ollessa haja-asutusta. Maankäyttö- ja rakennuslaissa kyseisistä käsitteistä on luovuttu, ja harvaan asutettuja kaavoittamattomia alueiden sääntelyä varten otettiin käyttöön suunnittelutarvealueen käsite. Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Määritelmä on siis lähes identtinen taaja-asutuksen kanssa, lukuun ottamatta yhtenäisen asutuksen edellytystä rakennuslaissa.¹²⁰ Vanhan rakennuslain esitöissä 1950-luvulla taaja-asutuspoikkeuslupien käytön uskottiin jäävän hyvin vähäiseksi, mutta käytännössä niitä myönnettiin huomattavia määriä lain voimassaolon aikana.

Nykypäivänä poikkeaminen ja suunnittelutarveratkaisu ovat eriytyneet selkeästi toisistaan, vaikka niiden rakennuslain edeltäjien vaikutus näkyy molemmissa instrumenteissa. Erona viime vuosisadan kehitykseen on myös poikkeamisen ja suunnittelutarveratkaisun käyttöalojen painotuksien muutos kaupungistumisen, maaltamuuton ja asemakaavojen yleistymisen vuoksi. Aiemmin nimenomaan taaja-asutuspoikkeaminen nähtiin ongelmallisena tilanteessa, jossa detaljikaavoitus oli saatu toteutettua ainoastaan kaupungeissa, joiden yhteiskuntataloudellinen merkitys muutoinkin oli huomattavasti nykyistä vähäisempi. Väestön keskittyminen alati kasvaviin kaupunkeihin ja harvaan asuttujen alueiden hiljeneminen on tehnyt nykyisestä suunnittelutarveratkaisusta vähemmän intohimoja herättävän menettelyn. Varsinainen poikkeaminen, jota sovelletaan paljon etenkin asemakaavamääräyksiin, taas on saanut enemmän jalansijaa asemakaavoituksen laajentuessa yhä kattavammalle alalle.

¹¹⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 31.

¹²⁰ RakL 4 §, MRL 16 §.

RakL:n poikkeuslupien ajateltiin olevan vain poikkeuksellisia ja harvoin myönnettäviä erivapausratkaisuja, mutta pian ne muodostuivat lainsäätäjän kuvitelmien vastaisesti hyvin suosituiksi¹²¹, ja lähentyivät näin soveltamiskäytännössä hallintoluvan kanssa. Poikkeamislupien toissijaisuus suunnittelujärjestelmään nähden muuttui paikoin jopa ensisijaisuudeksi, millä on nähty olevan kaavoituksen ja rakentamisen lainsäädännön systematiikkaa häiritsevä vaikutus¹²². Heinilä toteaa poikkeamisen periaatteessa muuttavan rakentamista koskevat säännökset ”ainoastaan *pääsäännön* luonteisiksi”, mikä hänen mukaansa tulisi ottaa aina huomioon säännösten tulkintaa ja tarkoitusta tarkastellessa. Myös maankäytön suunnittelujärjestelmän mukaisten kaavojen, kuten asemakaavan, kohdalla tämän pääsäännön luonteisuuden voidaan nähdä heikentävän kaavojen pysyvyyttä jo kategorisella tasolla, ja näin siirtävän kaavoittajan toimenkuvaan kuuluvaa suunnittelutyötä edelleen rakentajalle. Kyseisen kaltainen kehitys ei ole lain systematiikan kannalta toivottavaa.

Esimerkiksi Jääskeläinen on tarkastellut poikkeamista myös laajempänä käsitteenä, ja lukenut siihen mukaan myös MRL 175 §:n vähäisen poikkeamisen rakennusluvalla ja tilapäisen rakennusluvan. Kuitenkin suunnittelutarveratkaisu on asiaankuuluvasti jätetty poikkeamiskäsitteen ulkopuolelle. Tämän poikkeamisen laajan määritelmän puolesta puhuu MRL:n rakenne, jossa mainitut poikkeamistyytit kuuluvat kaikki lain 23. lukuun. Tässä tutkielmassa kuitenkin pidetään poikkeamisena lähtökohtaisesti MRL 171 §:n mukaista varsinaista, ellei toisin mainita.

¹²¹ VNS 2/2000, s. 84.

¹²² Heinilä 2017, s. 273.

4. Päätöksenteko ja harkinta

4.1. Joustavat normit ja tarkoituksenmukaisuusharkinta

Poikkeamisasioiden päätösharkinnassa on perinteisesti käytetty sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeusharkinta, jota voidaan kutsua myös laillisuusharkinnaksi, on sidottu lain soveltamiseen, kun taas tarkoituksenmukaisuusharkinta sallii yksittäistapauksellisen valinnan eri vaihtoehtojen välillä viranomaisen harkintavallan rajoissa.¹²³ Tarkoituksenmukaisuusharkintaa tarvitaan näin etenkin joustavien normien kohdalla.

Maankäytön ja kaavoituksen alalla on päädytty joustavaan sääntelyyn alueellisesti vaihtelevien maankäytön tilanteiden ja tapauskohtaisuuden vuoksi. Järjestäytyneen ja tarkoituksenmukaisen maankäytön aikaansaaminen kuuluu MRL:n tavoitteisiin, joita sen menettelysäännökset konkretisoivat. Hypoteettisesti lainsäädännön painopiste olisi voitu asettaa tavoitteiden sijaan tarkkojen rajoitusten säätämiseen ja laatia menettelysäännöksiä oheen aineellista normistoa. Myös sääntelyn painottaminen julkisoikeudelliseen suuntaan on osaltaan valinta, vaikkakin se juontaa juurensa syvemmältä historiasta. Vaihtoehtoisesti maankäytön sääntely olisi mahdollista rakentaa järjestelmä yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden varaan.¹²⁴

Joustavaa sääntelyä toteutetaan esimerkiksi tavoitesäännöksillä sekä harkintavallan perustavilla yleislausekkeilla ja harkintanormeilla. Policy-tyyppinen sääntely on lisääntynyt erityisesti ympäristöoikeuden alalla, ja esimerkiksi MRL:n systematiikka perustuu yleisiin tavoitesäännöksiin, joihin yksityiskohtaisemmat säännökset pohjautuvat. Tällainen tavoitesäännös on esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain alueiden käytön suunnittelun tavoitteet sisältävä 5§, joka listaa hyvän elinympäristön ja kaavoituksen tavoitteita laveasti ja tulkinnanvaraisesti niin, että säännöksen merkitys avautuu vasta yhdessä muiden alan säännösten ja tapauskohtaisen erityistiedon kanssa, minkä myötä säännöksen tavoitteet heijastuvat myös päätöksentekoon. Tavoitesäännökset eivät ole suoraan yksittäistapauksessa sovellettavia, mutta niillä on vahva tulkintavaikutus esimerkiksi epäselvää säännöstekstiä arvioitaessa. Suunnittelujärjestelmän yhteistä tavoitesäännöstä

¹²³ Jääskeläinen et al. 2010, s. 659; Kuusiniemi et al. 2013, s. 499.

¹²⁴ Häkkänen 2016, s. 22, s. 26-27.

täydentävät kunkin kaavamuodon erityiset sisältövaatimukset, jotka toimivat myös pohjana muutoksenhauille kaavan sisällöllisen lainvastaisuuden perusteella¹²⁵. Vaikka tavoitesäännös ei siis kelpaa perusteeksi muutoksenhauille, se ei ole vain merkityksetöntä ”linnunlaulua”, vaan joustavan sääntelyn perusta, jolle kiperät tulkintatapaukset palautetaan ratkaistaviksi. Tavoitteellisen laintulkinnan osana tavoitesäännökset rinnastuvat muihin ratkaisutoimintaa avustaviin muotoihin, kuten lain esitöihin ja systeemiseen tai teleologiseen laintulkintaan.¹²⁶

Harkintanormilla tarkoitetaan tulkinta- ja harkintamarginaalin sisältävää säännöstä, jota sovellettaessa voidaan ottaa huomioon tapauskohtaiset seikat kussakin tilanteessa. Päätöksenteko perustuu silloin päätöksentekoteoreettisesti intressipunnintamalliin, jossa eri intressien välillä tehtävään keskinäiseen harkintaan on jätetty lainsäädännössä mahdollisuus. Tämä punninta on ympäristö- ja hallinto-oikeuden alalla usein julkisen eli yleisen edun ja yksityisen edun välistä, mutta vastakkain saattavat olla myös erilaiset julkiset intressit. Harkintanormia sovellettaessa ei riitä pelkkä lainsäädännön ja normien tuntemus, vaan päätöksenteon avuksi tarvitaan muiden tieteenalojen asiantuntemusta, mikä on hyvin usein käsillä ympäristöoikeuden tapauksessa.¹²⁷

Koska vapaa harkinta ilman kriteereitä saattaisi johtaa mielivaltaiseen päätöksentekoon, harkinnan väljyyttä tulee kompensoida riittävän laajalla kontrollilla ja muutoksenhakumahdollisuudella. Tämä harkinta- ja kontrollivallan suhde voi järkkyyä heikennettäessä valvontaviranomaisen valitusoikeutta, kuten nyt ELY-keskuksen osalta on rajatusti tehty.

4.2. Päätösharkinta ja harkintavalta

Hallinnollinen päätöksenteko ympäristöoikeuden alalla on usein intressipunnintaista enemmän kuin normirationaalista. Intressipunnintainen päätöksenteko pyrkii tasapainottamaan yleensä julkisia ja yksityisiä tavoitteita ja etuja, kun taas traditionaalinen normirationaalinen malli johtaa faktatiedosta ja tarkasti muotoillusta säännöksestä

¹²⁵ HE:101/1998, s. 62.

¹²⁶ Laakso 2012, s. 377-378; Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 157; Heinilä 2017, s. 169 alaviite 4, s.172; Määttä 2012, s. 215, 219, 224.

¹²⁷ Laakso 1990, s. 41, 43; Laakso 2012, s. 378-379.

ratkaisun subsumoimalla¹²⁸. Perinteisestä normirationaalisesta mallista siirtyminen harkinta- ja tavoitekeskeisiin sääntelytyyppeihin on tapahtunut oikeuden materialisoitumisen ja oikeudellistumiskehityksen laajennettua lainsäädännön ohjausta uusille aloille valtion alkaessa huolehtia kansalaistensa aivan välttämättömien perustarpeiden lisäksi myös yhä useammista sosiaalisista oikeuksista.¹²⁹

Päätöksentekoon liittyen on myös tärkeää kyetä erottamaan lainkäytön ja hallinnollisen toiminnan luonne. Hallinnollinen toiminta on tulevaisuussuuntautunutta ja liittyy julkisten tavoitteiden toteuttamiseen, kun taas lainkäyttö on retrospektiivistä hallinnollisen toiminnan kontrollia ja oikeussuojan antamista. Hallintoviranomaisen laatimille päätöksillä on siis toisenlainen, käytännönläheisempi rooli kuin tuomioistuinratkaisulla. Hallintolainkäyttöä ei tule pitää suorana jatkona viranomaisen toiminnalle, vaan se toteuttaa hallinnon valvontafunktiota.¹³⁰

Etenkin hallinnolliseen päätöksentekoon olennaisesti kytkeytyvä harkintavalta on hallinto-oikeudellisessa oikeusdoktriinissa pyritty jakamaan vapaaseen ja sidottuun harkintaan, samoin kuin Merikoski 1950-luvulla vertaili ja erotteli vapaaharkintaisen ja sidotun hallintotoiminnan harkintaprosessin eroja¹³¹. Hallinnollisen päätöksenteon vapaa *tarkoituksenmukaisuusharkinta* eroaa lainkäytönomaisesta sidotusta *oikeusharkinnasta* mahdollistamalla usean vaihtoehtoisen ratkaisun, kun taas sidotun oikeusharkinnan voidaan teoreettisesti ajatella johtavan aina yhteen oikeaan lopputulokseen¹³². Käytännössä raja näiden kahden harkintatyyppin välillä on kuitenkin häilyvä, eikä tiukkaa erottelua Merikoskenkaan mukaan voida varmasti tehdä, vaikka siihen hänen mukaansa tulisi aina pyrkiä. Nykyään rajanveto vapaan ja sidotun harkinnan välillä on siinä määrin liudentunut, että alun perin harkintavaltaa rajoittamaan säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet kelpaavat myös oikeusperusteisen harkinnan sovellettaviksi.¹³³

¹²⁸ Laakso 2012, s. 397-398.

¹²⁹ Laakso 1990, s. 49-50.

¹³⁰ Laakso 2012, s. 377.

¹³¹ Merikoski 1958, s. 8.

¹³² Merikoski 1958, s. 43.

¹³³ Merikoski 1958, s. 36-37; ks. myös Heinilä 2017, s. 90-91, s. 141.

Hallintotuomioistuimien ei erottele oikeusperustetta ja tarkoituksenmukaisuusperustetta siinä vaiheessa, kun se ottaa hallintovalituksen käsiteltäväksi. Lakimuutoksen (892/2015) myötä korkein hallinto-oikeuskaan ei enää tätä erottelua tee, sillä se ei ole aiemmalla tavalla rajoitettu käsittelemään ainoastaan oikeusperusteisia valituksia. Kumottu KHO:n 2 §:n 2. momentti velvoitti KHO:n siirtämään asian valtioneuvoston ratkaistavaksi siltä osin, kuin KHO katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen riippuu pääasiassa päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta. Tällaisia tarkoituksenmukaisuudesta riippuvia tapauksia ei kuitenkaan koskaan juuri ilmennyt.¹³⁴

Poikkeamispäätöksenteossa MRL 171 §:n sanamuodosta ilmenevä harkintavalta sisältää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka lähtökohdat eroavat säädökseen tai muuhun oikeusnormiin tiukasti perustuvasta sidotusta harkinnasta. Sidotun harkinnan lopputuloksen tulee taas ainoastaan täyttää lainsäädännön asettama vaatimus, esimerkiksi ympäristöluvan myöntäminen, silloin kuin hanke täyttää ympäristönsuojelulain mukaiset vaatimukset¹³⁵. Tarkoituksenmukaisuudelle ei tällöin saa antaa sijaa.

Hallinnon oikeusperiaatteet rajoittavat harkintavallan käyttöä yleisinä HL 6 §:n sisällytettynä viranomaisen toimintaa säätelevinä oikeusperiaatteina, joiden taustalla vaikuttaa vielä perustuslain (731/1999, PL) 2.3 §:n mukainen lainalaisuusperiaate. Lainalaisuusperiaate velvoittaa viranomaisen perustamaan kaiken julkisen vallankäytön lakiin, ja näin ollen myös poikkeamisen päätöksenteon ja siihen sisältyvän harkintavallan tulee perustua lakiin, eikä mielivallan käyttäminen ei täten ole sallittua. Myös lainsäädäntöön lukeutuvia hallinnon oikeusperiaatteita tulee siis noudattaa päätöksenteossa. HL 6 §:n mukaisiin hallinnon oikeusperiaatteisiin lukeutuvat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate¹³⁶.

Yhdenvertaisuusperiaate saa perustansa PL 6 §:stä, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, ja tarkentaa HL 6 §:n osalta vaatimuksensa viranomaiseen, jonka tulee kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Yhdenvertaisuuden periaate sisältää

¹³⁴ Hallberg et al. 2015, s. 1035- 1036.

¹³⁵ Ympäristönsuojelulaki 48 §: ”Ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää tämän lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset.”

¹³⁶ Mäenpää 2011b, s. 59.

myös syrjintäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan.¹³⁷ Yhdenvertaisuusperiaate tulee maankäyttöön liittyvissä asioissa kuten myös poikkeamisissa usein sovellettavaksi maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun muodossa. Myönnetty poikkeaminen ei periaatteen mukaan saa perusteettomasti estää muita samankaltaisessa tilanteessa olevia maanomistajia tulevista samankaltaisissa hankkeissa¹³⁸.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate taas vaatii viranomaista käyttämään toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Koska ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, mikä tarkoitus on lain mukaan hyväksyttävä ja mikä ei, tulkinnallista apua voidaan hakea sovellettavan lain, eli poikkeamisen tapauksessa MRL:n, tavoitteista ja verrata niitä viranomaisen tavoitteisiin. Periaate sisältää toimivallan väärinkäytön kiellon, jonka mukaan viranomaisen päätösvalta ei saa käyttää väärin ja sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat lain tarkoituksen vastaisia. Tarkoitussidonnaisuuden periaate on kiinteästi sidoksissa tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jonka avulla esimerkiksi poikkeaminen ratkaistaan.¹³⁹

Objektiviteettiperiaate eli puolueettomuusperiaate velvoittaa viranomaisen toimimaan puolueettomasti. Hallinnon riippumattomuuteen liittyvät mm. esteellisyysäännökset. Puolueettomuuteen liittyy myös vaatimus siitä, ettei päätöksenteko saa perustua hallintotoiminnalle vieraisiin tai epäasiallisiin perusteisiin. Tällainen epäasiallinen peruste voisi olla esimerkiksi julkisyhteisön taloudellisten etujen tavoittelu.¹⁴⁰

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaatteen lähtökohtana on mahdollisimman vähän oikeuksia rajoittavan ja kohtuullisen vallankäytön vaatimus, joten viranomainen ei saa asettaa esimerkiksi kohtuuttomaksi katsottavia ehtoja poikkeamispäätökselle¹⁴¹. Viranomaisen päätöksenteossa tulee ottaa huomioon erilaiset

¹³⁷ Mäenpää 2011b, s. 60-61.

¹³⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 666.

¹³⁹ Mäenpää 2013, s. 154-155.

¹⁴⁰ Ekroos – Majamaa 2015, s. 989.

¹⁴¹ Jääskeläinen - Syrjänen 2010, s. 60.

maankäytöllisten intressit päätöksenteossa, ja pyrkiä kokonaisuuden kannalta kohtuulliseen ratkaisuun.

Luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että viranomaisen toimien suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaatteella ei kuitenkaan yllä esimerkiksi viranomaisen antamiin ohjeisiin ja neuvoihin, eikä esimerkiksi perusteltuja odotuksia voi syntyä myöskään siitä, että viranomainen tai tuomioistuin tekisi asiassa aiemman ratkaisulinjansa mukaisen päätöksen.

Poikkeamisen yhteydessä ja sitä koskevassa harkinnassa tärkeimmiksi periaatteiksi nousevat tarkoituksenmukaisuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate. Näiden hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden soveltaminen poikkeamisiin liittyvässä ratkaisutoiminnassa ilmenee esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen osalta vuosikirjapäätöksessä KHO:2015:66.

Ratkaisussa KHO:2015:66 oli kyse vesi- ja viemäriverkkoon liittamisestä poikkeamishakemuksen ehtona. KHO katsoi, ettei ehto vesi- ja viemäriverkkoon liittumisestä ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden tilanteessa, jossa rakennuspaikka sijaitsee laitoksen toiminta-alueen ulkopuolella niin kaukana, että liittumisestä aiheutuisi huomattavat, arvion mukaan 58 000–80 000 euron kustannukset. KHO totesi tapauksen oikeudellisessa arvioinnissaan, että viranomaisella on harkintavaltaa asiaa ratkaistessaan ja päätökseen voidaan liittää ehtoja, mutta kyseisillä ehdoilla tulee kuitenkin olla hyväksyttävät maankäytölliset perusteet.

Toisin sanoen ehto katsottiin suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi, vaikka kunnan viranomaisella olikin sinänsä laaja harkintavalta päätöksenteossa ja sen ehtojen määrittelyssä. KHO muistutti oikeudellisen arviointinsa aluksi harkintavallan käyttöä ja ehtojen asettamista rajoittavan kaikessa hallintotoiminnassa noudatettavat hallinnon oikeusperiaatteet.

Lisäksi kyseisessä tapauksessa hallinto-oikeus oli kumonnut ainoastaan poikkeamispäätöksen ehdon vesi- ja viemäriverkkoon liittamisestä ja jättänyt myönteisen päätöksen voimaan. KHO kumosi HaO:n päätöksen ja palautti asian kokonaisuudessaan viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, sillä kyseisellä ehdolla on ollut merkittävä painoarvo poikkeamispäätöstä tehtäessä. Hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa muuttaa

viranomaisen harkintavaltaan perustuvaa päätöstä sisällöllisesti, vaan ainoastaan tarkistaa sen lainmukaisuus.

Ympäristöoikeudellisissa ja maankäyttöön liittyvissä asioissa hallinto-oikeudellisten periaatteiden voidaan nähdä täydentyvän ympäristöoikeudessa vakiintuneilla oikeusperiaatteilla, joista esimerkkinä voidaan mainita moninaiskäytön periaate, jonka avulla sovitaan yhteen erilaisten käyttötarkoitusten rinnakkaista toteutumista kaavoituksessa¹⁴². Toisaalta ympäristöoikeudellisten periaatteiden harkintavaltaa rajoittavasta vaikutuksesta poikkeamisasioissa ei toistaiseksi liene oikeuskäytäntöä, joten ympäristöoikeudellisten periaatteiden asema verrattuna hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin on tältä osin täsmentymätön. Ympäristöoikeudellisia periaatteita voinee kuitenkin hyvin käyttää poikkeamispäätöksen perustelujen tukena.

Viranomaisen tulee ennen tarkoituksenmukaisuuteen perehtymistä varmistaa poikkeamisen lainmukaisuus, eli suorittaa oikeusharkinta, joka on lakiin sidottua harkintaa. Toisin sanoen poikkeamisen tulee täyttää MRL 171 §:n edellytykset. Tarkoituksenmukaisuusharkinta on tästä seuraava askel, vaikka tarkkaa erottelua oikeus- ja mikä tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä voi olla käytännössä vaikea tehdä niiden kietoutuessa osittain yhteen¹⁴³. Käytännön päätöksenteossa järjestys voi siis olla lähinnä ohjeellinen. Sen sijaan kuvattu etenemisjärjestys toteutuu hallintotuomioistuimen ratkaisutoiminnassa, jossa ensiksi käsitellään MRL 171 §:n oikeudelliset edellytykset, eli suoritetaan oikeusharkinta. Mikäli oikeudellisia edellytyksiä ei katsota olevan, on tarkoituksenmukaisuuden ja perustelujen tutkiminen siten tarpeetonta¹⁴⁴.

Tarkoituksenmukaisuus- ja oikeusharkinta sekä niiden erottelu kuuluvat tässä kontekstissa sekä viranomaiselle että tuomioistuimille. Päätöksenteon tasolla eli kunnan viranomaisen käsitellessä poikkeamisasiaa viranomainen tuskin kuitenkaan jakaa päätöksentekoprosessiaan tarkkarajaisesti kahtia, vaan päätöksenteko luultavimmin lähtee liikkeelle jostain olettamuksesta, joka muotoutuu oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien yhteisvaikutuksesta perustelluksi päätökseksi. Kunnan

¹⁴² Hollo 2009, s. 147.

¹⁴³ Kuusiniemi et al. 2013, s. 99-100.

¹⁴⁴ Hallberg et al. 2015, s. 1037.

päätöksentekoon vaikuttavat vahvasti myös hallinto- ja oikeuskäytäntö, eli millaisia päätöksiä vastaavissa tapauksia on aiemmin tehty, ja tämä tulisi ottaa jossain määrin päätöksenteon pohjaksi.

Tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei kuitenkaan ole erikseen mainittu tai määritelty poikkeamisen mahdollistavassa säännöksessä, jossa kunnalle vain annetaan oikeus poikkeamiseen, eikä käytetyllä sanamuodolla viitata lainkaan tarkoituksenmukaisuuden toteuttamiseen. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei poikkeamisen sääntelyssä ole niin selvästi ilmaistu kuin esimerkiksi lunastuslupaan liittyvissä asioissa, joissa jo LunL 4§:n säännös määrittelee yleisen tarpeen lunastamisen ehdoksi, mutta poikkeamisharkinnankin katsotaan olevan tarkoituksenmukaisuusharkintaa oikeuskäytännön ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden, erityisesti tarkoituksenmukaisuusperiaatteen, toteutumisen valossa. Lain sanamuoto antaa kunnalle periaatteessa vapaat kädet käyttää harkintavaltaansa miten tahansa poikkeamisen oikeudellisten edellytysten (eli sidotun oikeusharkinnan) täytyttyä, mikä olikin vielä 1950-luvulla vallitseva tulkintatapa¹⁴⁵. Tällöin päätösharkintadoktriinin vapaa tarkoituksenmukaisuusharkinta voisi tyypistyä pelkäsi vapaaksi harkinnaksi ja jopa mielivallaksi, elleivät kunnan päätöksentekoa rajoittaisi myös hallinto-oikeudelliset periaatteet¹⁴⁶. Ei-tarkoituksenmukainen päätöksenteko lähentelee mielivallan käyttöä ja on hyvälle hallinnolle vierasta. Lisäksi päätöksen perusteleminen on kaikessa hallinnollisessa toiminnassa ja päätöksenteossa olennaisen tärkeää hallinnon läpinäkyvyyden ja kansalaisten oikeusturvan kannalta.¹⁴⁷

4.3. Päätöksen perusteleminen

Viranomaisen tulee perustella päätöksensä jo hallintolain hyvän hallinnon vaatimusten velvoittamana. MRL 174 §:n 1 momentti toteaa tämän viitaten suoraan hallintolakiin, ja kyseisen säännöksen mukaan kunnan on perusteltava poikkeamispäätös siten kuin hallintolaissa säädetään. Hallintolain mukainen perusteluvelvollisuus kuuluu perustuslain 21.2§:n hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla.

¹⁴⁵ Hallberg et al. 2015, s. 1034.

¹⁴⁶ Mäenpää 2011a, s. 74.

¹⁴⁷ Hallberg et al. 2015, s. 1034, s. 1036.

HL 45§:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on säännöksen mukaan ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Kyseisen säännöksen 2 momentissa annetaan viranomaiselle mahdollisuus jättää perustelut esittämättä tietyissä tilanteissa. Käytännössä 2 momentti ei tule poikkeamisasioissa kyseeseen, sillä poikkeaminen ei koske sellaista akuuttia asiaa, joka edellyttäisi päätöksen välitöntä antamista, eikä niin tarkkarajaisesti vain hakijaa, ettei se koskisi toista asianosaista eikä muilla olisi oikeutta muutoksenhakuun. Ekroos ja Majamaa ovat myös todenneet, ettei HL 45.2§ voi tulla sovellettavaksi poikkeamispäätöksien kohdalla¹⁴⁸.

Asianosaisen oikeusturvan keskeistä merkitystä on korostettu myös hallituksen esityksessä¹⁴⁹. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet päätöksessä annettuun ratkaisuun, jotta hän voi arvioida muutoksenhaun tarvetta perustelujen osoittamista lähtökohdista, ja esittää omat argumenttinsa viranomaisen perusteluihin mahdollisessa muutoksenhaussa. Samoin tuomioistuimien käyttää viranomaisen perusteluja hyväkseen arvioidessaan perustelujen kattavuutta ja päätöksen oikeellisuutta, eli perusteluilla varmistetaan viranomaisen käyttäneen harkintavaltaansa lainsäädännön ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Lisäksi perusteluilla katsotaan olevan merkitystä myös asian ulkopuolisille hallintotoiminnan oikeellisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta, sekä viranomaiselle itselleen.¹⁵⁰

Perustelujen laajuus ja täsmällisyys riippuu käsiteltävänä olevan päätöksen aiheesta ja merkityksellisyydestä, mutta niiden tulee olla tosiasiaperustelua, eli koskea päätöksen perusteena olevia tosiasiallisia syitä¹⁵¹. Tosiasiaiseikkojen lisäksi perusteluissa tulee ilmoittaa oikeudelliset perusteet, eli mitä oikeussääntöjä ja oikeuslähteitä asian ratkaisussa on sovellettu. Mäenpää katsoo, ettei päätös voi perustua yksin viranomaisen määräyksiin tai ohjeisiin, koska julkisen vallan tulee PL 2.3§:n mukaan perustua lakiin. Poikkeamisasioissa lakiin perustuminen käytännössä tarkoittaa päätöksen perustumista MRL 171§:n säännökseen viranomaisen harkintavallasta sekä sitä säänteleviin hallinnon

¹⁴⁸ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1039; Mäenpää 2013, s. 269.

¹⁴⁹ HE 72/2002 vp.

¹⁵⁰ Jukarainen 2013, s.19; Mäenpää 2013, s. 523.

¹⁵¹ Kulla 2008, s. 39.

oikeusperiaatteisiin sekä oikeuskäytäntöön. Lisäksi Mäenpää korostaa, ettei pelkkä sovelletun lainkohdan mainitseminen ole riittävää perustelua. Kulla taas on korostaa, että päätöksen perustuessa kokonaisharkintaan perusteluiden tulisi olla kattavat, ja punninnassa tulisi esittää myös annettua ratkaisua vastaan puhuvat näkökohdat. Perusteluvelvollisuuteen liittyy myös HL 31§:n säännös selvittämiselvällisyydestä, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.¹⁵²

Helsingin kaupungin viimeaikaisen hallintokäytännön poikkeamispäätöksiä tarkastellessa ilmenee jonkin verran vaihtelua perusteluiden laajuudessa ja laadussa¹⁵³. Päätösten perusteluissa ei säännönmukaisesti viitata oikeuskäytäntöön tai esitetä vastakkaisia argumentteja, mutta esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate nousee joissain tapauksissa osaksi keskeisiä perusteluja.

Esimerkiksi Helsingin Suutarilan kaupunginosaan kohdistuvassa poikkeamishakemuksessa haettiin muun ohella autosuojatilan kerrosalan nostoa 10 kem²:n verran 25 kem²:stä, ja hakemus hyväksyttiin lukuun ottamatta tätä autosuojatilan rakennusoikeuden lisäystä. Helsingin kaupungin maankäyttöjohtaja perusteli päätöstään autosuojatilan osalta ainoastaan seuraavasti: ”Rakennusoikeuden nostoa kohdistuen talous- ja autonsuojarakennukseen ei voida toteuttaa, koska se asettaa kaava-alueen asukkaat eriarvoiseen asemaan. Poikkeamisen ehtona on se, että talous- ja autonsuojarakennus tulee toteuttaa enintään 25 k-m² kokoisena.”¹⁵⁴

Kyseisen päätöksen perusteluissa on siis todettu varsin yksioikoisesti yhdenvertaisuusperiaatteeseen vedoten, ettei poikkeamista voida tältä osin myöntää. Vaikka tämä ratkaisu olisikin sisällöllisesti tarkastellen oikea ja viranomaisen harkintavallan käyttö oikeaoppisesti hallinnolliseen oikeusperiaatteeseen perustuva, perustelujen ei voida katsoa yltävän oikeuskirjallisuudessa esitettyjen tavoitteiden mukaiseen ideaaliin. Tästä huolimatta, ja koska käytännön hallintotoiminnassa suositaan niukkaperusteisia ns. lomakepäätöksiä, perustelujen voidaan katsoa olevan lain mukaan riittäviä. Lisäksi päätös täyttää HL 44§:n sisältövaatimukset selkeydestä. Kuitenkin hakijalle kielteisessä ratkaisun

¹⁵² Mäenpää 2013, s. 525; Kulla 2008, s. 40.; ks. myös Jukarainen 2013, s. 21.

¹⁵³ Helsingin kaupungin Päätökset-tietokanta.

¹⁵⁴ Helsingin kaupungin maankäyttöjohtajan poikkeamispäätös 78/27.11.2017.

perusteluissa tulisi kiinnittää paremmin huomiota hakijan hakemuksessaan esittämiin poikkeamista puoltaviin näkökohtiin¹⁵⁵.

Helsingin kaupunki on perustellut tuoreimpia poikkeamispäätöksiään mm. uuden yleiskaavan mukaisilla ratkaisuilla ja periaatteilla. Esimerkiksi täydennysrakentamista ja asuinkerrostalojen lisärakentamista perustellaan yleiskaavan tiivistämistavoitteilla, kuten Helsingin kaupungin kaupunkiympäristölautakunnan päätöksessä asuinkerrostalon korottamista kahdella kerroksella ja sallitun kerrosalan kasvattamista 12 prosentilla koskevassa Fleminginkatu 4–6:n poikkeamishakemuksessa, jossa perustellaan päätöksen myöntäminen sillä, että rakennuksen korottaminen eheyttää alueen kaupunkikuvaa, ja että täydennysrakentaminen on uuden yleiskaavan mukaista ja sillä edistetään Helsingin kaupungin strategian toteutumista¹⁵⁶. Päätökseen on liitetty ehtoja mm. rakennettavien asuntojen hätäpoistumisteistä, koosta ja yhteis- ja varastotiloista, joista yleensä määrätään asemakaavalla, minkä voidaan katsoa varmistavan hankkeen osalta MRL 54§:n vaatimusten toteutuminen.

Viranomaisen tulee toiminnassaan kohdella HL 6§:n oikeusperiaatteiden mukaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti, millä on vaikutuksia myös perusteluvollisuuteen. Näin ollen kun samanlaisia asioita tulisi lähtökohtaisesti kohdella samalla tavoin, tulisi päätöksen perustelujen olla erityisen kattavat, mikäli tästä hallintokäytännöstä poiketaan.

Yhdenvertaisuusnäkökohta nousee esille esimerkiksi Snellmaninkatu 25:n poikkeamispäätöksessä¹⁵⁷, jossa poikkeaminen rakennuskiellosta hylättiin. Hakemus koski katutasossa kokonaisuudessaan pihan puolella sijaitsevan 92,5 m²:n suuruisen liiketilan pysyvää käyttötarkoituksen muutosta asuinkäyttöön. Maankäyttöjohtaja perusteli kielteistä päätöstä sillä, että tilojen muuttaminen asunnoiksi on ristiriidassa kantakaupungin toiminnallisen monipuolisen rakenteen vahvistamiseen liittyvien tavoitteiden kanssa ja se aiheuttaisi tässä vaiheessa haittaa kaavoitukselle. Huomionarvoista on, Helsingin kaupunginmuseo hakemuksesta antamassaan lausunnossaan puolsi poikkeamisen myöntämistä, sillä poikkeamisella olisi palautettu sisäpihanpuoleinen liiketila aikaisempaan käyttötarkoitukseensa asumiseen.

¹⁵⁵ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1039.

¹⁵⁶ Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan päätös 14/14.11.2017, D:nro HEL 2016-011626.

¹⁵⁷ Helsingin kaupungin maankäyttöjohtajan poikkeamispäätös 18/1.3.2018.

Samasta rakennusten 1. kerrosten ja kadunvarsien myymälä-, liike- ja toimitilojen muuttamista asuinkäyttöön koskevasta rakennuskiellosta on aiemmin myönnetty poikkeamisia, kuten Vuorimiehenkatu 17:n poikkeamispäätöksessä¹⁵⁸, jossa asuinrakennuksen pihasiiven maantasokerroksessa sijaitseva kahden työhuoneen huoneisto saatiin muuttaa asuntokäyttöön.

Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on ongelmallista, että molemmat tapaukset sijoittuvat Helsingin kantakaupungin alueelle, ja molemmissa on kyse sisäpihan puolella sijaitsevasta huoneistosta, joten jää epäselväksi, mikä on niiden välillä nähty eroavaisuus, joka oikeuttaa erilaiseen päätökseen. Mikäli tällainen peruste on olemassa, viranomaisen tulisi ottaa se osaksi perustelujaan ja tuoda se ilmi päätöksessä, jotta yhdenvertaisuus toteutuisi epäilyksettä. Lisäksi maankäyttöjohtaja käytännössä perusti päätöksensä lain sijaan kaupungin omaan ohjeistukseen perustellessaan päätöstä ”kantakaupungin toiminnallisen monipuolisen rakenteen vahvistamiseen liittyvillä tavoitteilla”, mitä ei voida pitää lainalaisuusperiaatteen mukaisena.

¹⁵⁸ Helsingin kaupungin maankäyttöjohtajan poikkeamispäätös 82/12.12.2017.

5. Näkökulmia poikkeamisen käytännön vaikutuksiin

5.1. Kunnallispolitiikan vaikutuksesta

Kunnan tehtävänä on järjestää kunnan kaavoitus ja maapolitiikka¹⁵⁹, ja merkittävät linjaukset kyseisissä maankäytön asioissa ovat kunnallispoliittisen päätöksenteon tulosta. Kunnallispoliitikkojen ja kunnallisten viranhaltijoiden suhde politiikkaan ja päätöksentekoon on lähtökohtaisesti erilainen. Kunnallispoliitikkojen tulee luottamustehtävässään ajaa äänestäjiensä ja puolueensa etua, kun taas viranomaisilta edellytetään HL 6§:n mukaista sitoutumattomuutta ja objektiivisuutta toimessaan. Kunnassa päätöksiä tekevät sekä vaaleilla valitut kunnallispoliitikot, että kunnan virkamiehet. Poikkeamispäätöksistä päättävät merkittävässä asioissa lähtökohtaisesti kunnallispoliitikot eri toimielimissä, jotka voivat tarpeen mukaan siirtää toimivaltaansa virkamiehille.

Kunnanvaltuutetut ovat viranomaisroolistaan huolimatta poliitikkoja myös poikkeamispäätöksiä ratkaistessaan, samoin kuin kaava-asioista päätettäessä. Tilanne on poikkeamisasioissa kuitenkin erilainen kuin kaavapäätöksiä kohdalla, sillä poikkeamisessa käsitellään huomattavasti yksityiskohtaisempaa ja suppeampaa aihetta. Poikkeamispäätöksen hylkäämällä valtuutetut voivat tosiasiallisesti pysäyttää rakennushankkeiden etenemisen, sillä hankkeen toteuttaminen voi näivettyä kaavamuutoksen hakemiseen ajaututtaessa aika- ja resurssiyhtälön yhteensovittamisen ongelmiin¹⁶⁰.

Asemakaavoituksen ja poikkeamisen yhteydessä tulee siis tiedostaa kunnallispolitiikan vaikutus hallinnolliseen päätöksentekoon. Heinilä katsoo poikkeamisen olevan lainlievennysinstrumentti, jonka tarkoitus on toimia tasapainottajana lainmukaisuuden ja sopivuuden tai tarkoituksenmukaisuuden, eli käytännössä eri olosuhteisiin kytkeytyvän paikallisuuden, välillä¹⁶¹. Paikallisuusaspekti voi tietyissä kunnan jäseniä erityisesti kiinnostavissa tapauksissa kääntyä paikallispoliittiseksi kiistakysymykseksi, jolloin poikkeamisharkinta altistuu ulkopuolisille vaikuttimille. Tarkoituksenmukaisuutta tai

¹⁵⁹ MRL 20§.

¹⁶⁰ Syrjänen 2005, s. 58.

¹⁶¹ Heinilä 2017, s. 137.

sopivuutta ei kuitenkaan tulisi arvioida kunnan jäsenten mielipiteen, vaan oikeustieteen vakiintuneen tarkoituksenmukaisuusharkinnan keinoin. Kunnallisella tasolla päätöksentekijän tavoite (*voluntas*), olisi toisin sanoen tällöin olla vastoin päätöksen lainmukaista tavoitetta (*ratio*) kanssa¹⁶². *Ratiolla* tarkoitan tässä päätöksentekoa kontrolloivia mekanismeja, kuten harkintavaltadoktriinia, ja *voluntaksella* lainsäätäjän tahdon sijaan päätöksentekijän tavoitetta. Loppujen lopuksi viranomaisen tulee pyrkiä soveltamaan lakia omassa päätöstoiminnassaan samoin kuin tuomioistuimen.

Esimerkiksi julkisuudessa huomiota saanut Vallilan Konepaja-alueen Bruno Granholmin kuja 4:n poikkeamishakemus hylättiin Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnassa yksimielisesti ilman äänestystä sen jälkeen, kun kyseisen rakennuksen säilyttämisestä nykyisenkaltaisessa käytössään ja asemakaavasta poikkeamisen vastustamisesta oli perustettu kansanliike, laadittu tuhansien ihmisten allekirjoittama adressi, sekä kirjoitettu laajasti valtakunnallisessa mediassa¹⁶³. Huomionarvoista oli myös, että poikkeamishakemuksesta jätettiin satoja muistutuksia, kun useimmiten vastaavat hakemukset keräävät korkeintaan muutaman muistutuksen. Kaupunkisuunnittelulautakunta hylkäsi päätöksen huolimatta asemakaavapäällikön esityksestä poikkeamisen hyväksymiseksi.¹⁶⁴

Kyseisen poikkeamishakemuksen hylkäämistä ei julkaistussa päätöspöytäkirjassa perustella, muutoin kuin toteamalla poikkeamishakemuksen olevan *asemakaavan periaatteiden vastainen*. Kyseinen toteamus tarkoittanee käytännössä poikkeamisen aiheuttavan haittaa kaavan toteuttamiselle ja olevan näin ollen vastoin poikkeamisen lakimääräisiä edellytyksiä. Asemakaavan periaatteita tai sitä, miten hakemus on niiden vastainen, ei kuitenkaan käsitellä. Kyseisen toteamuksen siten ei voida katsoa täyttävän täysin hallintolaissa säädettyä viranomaisen päätöksen perusteluvollisuutta varsinkaan, kun asemakaavapäällikkö on päätösehdotuksessaan nimenomaan perustellut hankkeen toteuttavan voimassa olevan asemakaavan ensisijaista tavoitetta vanhojen teollisuusrakennusten suojelusta ja korjaamisesta niiden historialliseen ja rakennustaiteelliseen arvoon sopivalla tavalla¹⁶⁵.

¹⁶² Ks. Ratiosta ja voluntaksesta mm. Hovila 2010, s. 13-14.

¹⁶³ Yleisradion verkkouutinen 17.1.2017.

¹⁶⁴ Kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 1/17.1.2017, D:nro HEL 2016-010635.

¹⁶⁵ Kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös 1/17.1.2017, D:nro HEL 2016-010635, s. 11.

Vaikka kyseisessä tapauksessa voidaan nähdä puutteellisuutta poikkeamisen edellytysten arvioinnissa ja päätöksen perusteluissa, päätöksestä ei kuitenkaan valitettu hallinto-oikeuteen. Toisaalta kun päätöksen voidaan katsoa olevan käytännössä perustelematon, valittajan olisi hankala perustella omaa vaatimustaan HLL 23.1§:n mukaan tietämättä päätöksen perusteluja. Se, että valitusta ei tehdä eikä tuomioistuin sen myötä arvioi harkintavallan käyttöä päätöksenteossa, ei kuitenkaan tarkoita päätöksen olevan oikein lain soveltamisen kannalta, vaikka päätös onkin lainvoimainen. Sitä, onko asiassa ollut kyse HL 50§:n tai HLL 63§:n mukaisesta ilmeisen väärästä lain soveltamisesta on kuitenkin vaikea arvioida viranomaisen harkintavallan vuoksi. Vaikka harkintavalta onkin oikeusperiaatteiden ja oikeuskäytännön rajoittamaa, harkintavallan ylittäminen pieneltä osin tuskin merkitsee ilmeisen väärää lain soveltamista. Tapauksessa KHO 1988 A 72 ilmeisen väärä lain soveltaminen aktualisoitui 64 poikkeusluvan myöntämisessä samalle hakijalle samaan kuntaan kolmelle eri rantakaavan tarpeellisuusalueelle, minkä katsottiin aiheuttavan huomattavaa haittaa kaavoitukselle, mistä ei voida vetää analogisia johtopäätöksiä kyseiseen tarkasteltuun tapaukseen.

Käytännössä hakijan kannalta tarkastellen myös mittava mediahuomio ja negatiivinen julkisuus voivat näyttäytyä hankkeelle tai sen imagolle niin merkittävänä julkisuusriskinä, ettei päätöksestä valittaminen ja hankkeen valmistelun jatkaminen ole hakijalle kannattavaa.

5.2. Kaavoituksen ja maapolitiikan vaikutuksesta

Kaavoituksella vaikutetaan maan arvoon monin tavoin estämällä tai mahdollistamalla maan käyttöä, muun muassa määräämällä sallitusta rakennusoikeudesta. Kun kaavalla mahdollistetaan rakentaminen, kaavoitettu alue muuttuu yleensä käyttötarkoitukseltaan taloudellisesti tuottavammaksi ja arvokkaammaksi. Kaavoitus ei kuitenkaan yksin määritä maan arvoa, joka muodostuu markkinaperusteisesti kysynnän ja tarjonnan vuorovaikutuksessa useiden vaikuttimien yhteistyönä. Jos kysyntää rakennusmaalle ei ole tai kaavalla määrätään alue muuhun kuin rakentamiskäyttöön, sen arvo ei kasva rakentamiselle osoitetun alueen lailla. Etenkin tiiviisti rakennetuilla keskusta-alueilla kaavalla määrätty rakennusoikeus kuitenkin nostaa maan hintaa selvästi tonttitarjonnan ollessa niukkaa ja kysynnän korkeaa. Koska kunta on alueellaan yksin toimivaltainen

päättämään kaavoituksesta, sen valtaa päättää maankäyttöratkaisuista on kutsuttu kaavoitusmonopoliksi.¹⁶⁶

Maa eroaa muista hyödykkeistä sillä, ettei sitä voida valmistaa lisää. Siksi maata voidaan pitää niukkana hyödykkeenä¹⁶⁷. Rakennuskelpoista maata saadaan kuitenkin aikaan lisää kaavoituksen avulla, ja kunta kaavoittajana silloin määrittelee, kuinka paljon ja kenen maanomistajan alueelle rakennusoikeutta kaavoitetaan, ja mitkä alueet tarvitaan muuhun käyttöön, kuten katu- ja yleisiksi alueiksi. Joidenkin kuntien maapolitiikan keinona on joissain tapauksissa kaavoittaa vain kunnan omistuksessa olevia alueita, ja tämän käytännön tasapuolisuudesta yksityis- ja julkisomisteisen maan kesken ja mahdollisista seurauksista on keskusteltu useaan otteeseen.¹⁶⁸

Vaikka tässä tutkielmassa käsitellään lähtökohtaisesti asemakaavoituksen sijaan voimassaolevasta asemakaavasta poikkeamista, samat maan arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat kysymykset pysyvät ajankohtaisina kaavan elinkaaren myöhäisemmissäkin vaiheissa. Erityisesti kun pohdittavaksi tulee rajanveto kaavamuutoksen tai poikkeamisen hyödyntämisestä halutun maankäytöllisen muutoksen aikaansaamiseen, poikkeaminen vertautuu käytännössä vähäiseen kaavamuutokseen yksittäistapauksessa. Kaavamuutoksen ollessa taas kaavan laatimisen yksinkertaisempi muoto, poikkeaminen asemakaavasta voidaan näin ollen nähdä jossain määrin jatkumona kaavan laatimiselle. Tämän vuoksi on tiedotettava myös poikkeamispäätöksiin liittyvät, yksittäisen päätöksen tasoa syvemmälle yltävät taloudelliset intressit, joiden toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen kunnalla on merkittävä vaikutusvalta.

Kunnan oikeudellinen asema on moninainen, sillä se toimii sekä viranomaisena, että oikeushenkilönä yksityisoikeudellisissa suhteissa. Kunnan oikeushenkilöllisyyden olemassaoloa on sen julkisoikeudellisen aseman vuoksi kyseenalaistettu, mutta kunnan voidaan katsoa olevan oikeushenkilö, jonka toimintavapautta on rajoitettu lainsäädännön avulla¹⁶⁹. Tämä roolin kahtiajakoisuus voi aiheuttaa ristiriitoja varsinkin maankäytön ja kaavoituksen alalla, jossa kunta toimii viranomaisroolissa lakisääteisessä tehtävässään

¹⁶⁶ Häkkänen 2016, s. 30, s. 111.

¹⁶⁷ Ks. esim. Laakso – Loikkanen 2004, s. 133 ja s. 136.

¹⁶⁸ Hovila 2014, s. 273; Ks. myös Häkkänen 2016, mm. s. 207-219, s. 340.

¹⁶⁹ Muukkonen 2017, s. 20.

kaavoittajana ja poikkeamisviranomaisena, mutta hoitaa myös omaa maapolitiikkaansa tekemällä esimerkiksi kiinteistötransaktioita oikeushenkilön asemassa.

Kunnan rooli muuttuu kesken prosessin, kun se esimerkiksi ensiksi kaavoittaa ja sen jälkeen myy kaavoittamansa tontin. Myös kunnan yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä tekemän kiinteistön kauppakirjan ehdot saattavat sisältää kunnan viranomaistehtäväkenttään kuuluvia päätöksiä, kuten poikkeamisluvan myöntämisen kaupan toteutumista edeltävänä ehtona. Tällöin poikkeamispäätös tulee tehdä erikseen viranomaisasemassa, vaikka päätöksen tekisikin sama toimielin, kuten kunnanhallitus.¹⁷⁰

Ongelmallista on, mikäli nämä roolit sekoittuvat kunnan päätöksenteossa eikä niiden eroavaisuuksia kyetä tunnistamaan¹⁷¹. Kunnan intressissä on kaavoitusmonopolinsa avulla saada rakennuskelpoisesta maasta mahdollisimman hyvä tuotto, mikä ei kuitenkaan saisi vaikuttaa päätöksentekoon viranomaisasemassa tehtävässä poikkeamisasiassa objektiviteettiperiaatteen mukaan. Vaarana on, että kunnan intressistä riippuen poikkeamislupa myönnetään tai jätetään myöntämättä perehtymättä syvällisemmin poikkeamisen edellytyksiin. Koska kunta on toimivaltainen myöntämään poikkeamisluvan oman harkintansa mukaan, ainoastaan MRL 171 §:n edellytysten vastaisuus tai selkeästi hallinnollisten periaatteiden vastainen harkintavallan ylitys lienee tehokas peruste poikkeamisen hylkäämiselle tuomioistuimessa.

5.3. Kumppanuuskaavoituksen vaikutuksesta poikkeamistarpeelle

Kunnan kaavoittajan ja rakennuttajien välinen kumppanuuskaavoitus on yleistynyt varsinkin kasvukeskusten kuten pääkaupunkiseudun rakennushankkeissa. Myös termiä hankekaavoitus käytetään tarkoittaessa kaavaa, joka laaditaan tai jota muutetaan yksinomaan tai pääasiassa jonkin tietyn hankkeen toteuttamiseksi¹⁷². MRL ei kuitenkaan tunnista hankekaavoitusta lainsäädännöllisenä terminä, eikä sitä säädellä normaalista asemakaavoituksesta poikkeavasti. Hankekaavan ja kumppanuuskaavoituksen määritelmät eroavat kuitenkin jonkin verran toisistaan. Seuraavassa käsitellään

¹⁷⁰ Muukkonen 2017, s. 14.

¹⁷¹ Häkkänen 2016, s. 366.

¹⁷² HE 259/2016 vp, s. 25; ks. L ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL, 252/2017), jossa YVA-menettely ja hankekaava on yhdistetty.

kumppanuuskaavoitusta, joka korostaa kaavoittajan ja rakennuttajan yhteistyön merkitystä asemakaavan ja hankkeen toteuttamisessa.

Kumppanuuskaavoituksen voidaan olettaa johtavan sekä kunnan että maanomistajan ja rakennuttajan kannalta alusta alkaen tarkoituksenmukaisempiin kaavoihin, ja näin ollen myös tulevan poikkeamistarpeen vähenemiseen. Kumppanuuskaavoituksessa kaavoittaja ja kaavoitettavan alueen rakennuttajana toimiva elinkeinonharjoittaja tekevät yhteistyössä suunnittelu- ja kaavoitustyötä, jolla pyritään löytämään yhteiset tavoitteet alueen kehittämiseksi. Tällainen menettely päästää rakennuttajan vaikuttamaan kaavoitusvaiheen suunnitteluun, mikä tietenkin auttaa rakennuttajaa toteuttamaan suunnitelmansa paremmin, mutta on parhaassa tapauksessa myös kunnalle resurssisäästöjen vuoksi kannattavaa.¹⁷³ Kunnan kannalta kumppanuuskaavoitus avaa mahdollisuuden myös kaavamääräysten keventämiseen ja rakennuttajan sitouttamiseen hankkeeseen yksityisoikeudellisin sopimuksin, kuten esimerkiksi tontinluovutusehdoin.

Helsingin kaupunki on käyttänyt kumppanuuskaavoitusta monissa uudisrakennushankkeissa ja pitänyt sen hyötyinä esimerkiksi suunnitteluprosessin nopeutta, kaava-, rakennus- ja infrastruktuurisuunnitelmien yhtäaikaista valmistelua, suunnitelmien muutostarpeen välttämistä ja kumppaneiden esittämiä uusia suunnitteluideoita. Kaupunki suosii asemakaavaluonnokseen perustuvaa kumppanuuskaavoitusta, jossa se pitää asemakaavaluonnoksen laatimisen ensisijaisesti omana tehtävänä, ja valitsee tämän jälkeen tontinvarauskilpailulla luonnoksen mukaisille hankkeille toteuttajat, jotka osallistuvat jatkosuunnitteluun. Kaupunki on pitänyt menettelyä onnistuneena tietyntyyppisissä hankkeissa, ja on ilmaissut käyttävänsä sitä jatkossakin.¹⁷⁴

Kumppanuuskaavoitus on käyttökelpoinen menettely uusia asuinalueita ja muita laajempia kokonaisuuksia kaavoitettaessa, jolloin sen voidaan olettaa vähentävän poikkeamisen tarvetta suunnittelun ja rakentamisen edetessä. Rakennusten ja erityisesti laajempien alueiden suunnittelu on kuitenkin pitkä prosessi, jonka aikana projektin alussa määritellyt

¹⁷³ Selvitys kaavamääräysten kustannusvaikutuksista, Rakli ry 2015, s. 41.

¹⁷⁴ Selvitys kumppanuuskaavoituksesta 2013; ks. myös Kotikaupunkina Helsinki 2016, s. 38.

tavoitteet usein muuttuvat tarkemman suunnittelun aikana. Tällöin kumppanuuskaavoituksen avulla aikaansaadut kaavamääräykset voivat joutua myöhemmin poikkeamisen kohteeksi, jos niiden ehdot on alun perin määritelty liian tiukasti rakennuttajaa suitsimaan. Kumppanuuskaavoitusta ei pelkän menettelyn vuoksi tulisi pitää helppona ratkaisuna vältettävissä olevien poikkeamisten karsimiseksi, vaan kaavamääräysten olennaisuudella, määrällä ja joustavuudella on tässäkin merkitystä.

Kaavamääräysten yksityiskohtaisuutta on pidetty yhtenä merkittävänä syynä poikkeamisten suurelle määrälle, ja lisäksi näiden määräysten yhteisvaikutus näkyy rakentamisen kustannuksien nousuna. Erityisesti pysäköintimääräykset, jotka esimerkiksi Helsingissä ovat usein poikkeamisen kohteena, aiheuttavat myös merkittävää kustannusvaikutusta Raklin selvityksen mukaan. Muutoinkin useiden eri kaavamääräysten yhteisvaikutuksen on selvityksen mukaan laskettu nostavan rakennuskustannuksia jopa viidenneksellä¹⁷⁵. Mainittu selvitys on laadittu rakennusalan näkökulmasta säästöjä tavoitellen, joten siihen tulee suhtautua varauksella. Tästä huolimatta kaavamääräysten yksityiskohtaisuus saattaa muodostua jossain määrin ongelmalliseksi rakentamisen kustannustehokkuuden kannalta, millä on vaikutuksensa esimerkiksi uudisasuntojen hintaan. Liian yksityiskohtaisia kaavamääräyksiä tulisi pyrkiä välttämään siltä osin, kuin määräykset eivät ole välttämättömiä MRL:n mukaisen hyvän elinympäristön saavuttamiseksi, ja siltä osin kuin on tarkoituksenmukaista jättää määräyksillä toteutettavat seikat tarkemman rakennussuunnittelun tehtäväksi.¹⁷⁶

5.4. Poikkeamisen kierteestä

Useat asemakaavan alueella ajan kuluessa tehdyt poikkeamisluvat voivat johtaa poikkeamisen kierteeseen, jota uudet poikkeamishakemuksen hakijat käyttävät hakemuksensa perusteena maanomistajien yhdenvertaisuuteen vedoten. Jopa kunta voi perustella myönteistä poikkeamispäätöstään sillä, että voimassaolevan asemakaavan tavoite ei ole enää ajantasainen.

Esimerkiksi Helsingin kaupungin Suutarilaan sijoittuvassa Pohjantähdentie 48 B:n poikkeamispäätöksessä maankäyttöjohtajan tekemää poikkeamispäätöstä perusteltiin seuraavasti vedoten juuri kaavan vanhentuneisuuteen: ”Tontilla

¹⁷⁵ Selvitys kaavamääräysten kustannusvaikutuksista, Rakli ry 2015, s. 39.

¹⁷⁶ Ks. aiheesta myös Hurmeranta 2013, s. 17.

voimassa olevan asemakaavan kaupunkikuvallinen tavoite alueellisesti tarkasti määritellyistä rakennuspaikoista on muuttunut alueella tehtyjen useiden asemakaavamuutosten ja kaavapoikkeamisten johdosta. Suunnitelmassa tontille esitetty ratkaisu kahdesta erillisestä rakennusmassasta on alueen kerroksellisesti rakentuneeseen kaupunkikuvaan soveltuva.”¹⁷⁷

Kyseisessä päätöksessä poikkeamisen myöntäminen oli siis yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti oikea, mutta kunnan tiedostaessa asemakaavan vanhentuneisuuden päätöksessä kuvaillulla tavalla, sen tulisi myös käynnistää asemakaavan muutosprosessi asemakaavan ajantasaistamiseksi kokonaisuutena.

Kunnan on vanhentuneen asemakaavan uudistamiseksi siis ryhdyttävä MRL:n mukaan toimenpiteisiin. Ymmärrettävästi tämä ei kuulu kunnan prioriteetteihin, sillä kaavoituksen kustannukset jäisivät sen kustannettaviksi jo rakennetuilla asuinalueilla, joilla ei ole tiedossa mittavia uudisrakennustöitä ja niitä toteuttavia rakennusliikkeitä kaavoituksen rahoittajiksi. Kunnalla on tästä huolimatta lakisääteinen velvollisuus uudistamiseen, minkä tullessa ilmi esimerkiksi uuden poikkeamishakemuksen myötä kunnan tulisikin jatkuvien poikkeamisen sijaan ryhtyä asemakaavan muuttamiseen.

5.5. Poikkeamisesta kaavamuutoksen vireillä ollessa

Kunnat ovat joissain tapauksissa käyttäneet kaavamuutosten yhteydessä menettelyä, jossa kaavan uudistamisen lisäksi myönnetään poikkeamislupa rakentamiselle, kunnes kaavamuutos saadaan voimaan. Hallberg on poikkeamispäätöksen ehtoihin liittyen todennut, että tilanteissa, joissa on jo olemassa kaavaluonnos, ehtoja asettamalla pyritään toteuttamaan suunnitteilla olevaa kaavaa¹⁷⁸. Lauseesta voi päätellä, ettei Hallberg pidä tällaista menettelyä poissuljettuna, mutta ei varsinaisesti kommentoi sen hyväksyttävyyttä tai käyttöä tarkemmin. Poikkeaminen on toki tarkoitettu rakentamista joustavoittavaksi instrumentiksi, mutta sitä ei ole varsinaisesti säädetty kaavamuutosprosessin välivaiheeksi. Tällainen poikkeamisen ja kaavamuutoksen päällekkäinen käyttö saattaa olla ongelmallista, mikäli poikkeamispäätöksessä myönnetty ja sen nojalla toteutettu toimenpide myöhemmin kaavaan kohdistuvassa muutoksenhaussa tulisikin

¹⁷⁷ Helsingin maankäyttöjohtajan päätös 79/27.11.2017.

¹⁷⁸ Hallberg et al. 2015, s. 1067.

tuomioistuimen arvioitavaksi. Yhtään tapausta, jossa kyseisen menettelyn asemaa olisi päästy arvioimaan, ei toistaiseksi ole oikeuskäytännössä ilmennyt.

Helsingin kaupunki on laajempien, asemakaavamuutosta vaativien rakennushankkeiden kohdalla ottanut menettelytavaksi poikkeamispäätöksen myöntämisen hankkeelle samaan aikaan, kun asemakaavamuutos tulee vireille. Kutsun tällaista välivaiheen menettelyä tässä yhteydessä väliaikaiseksi poikkeamiseksi, sillä poikkeamisen ainut funktio kyseisissä tilanteissa on rakentamishankkeen saattaminen käyntiin jo ennen asemakaavamuutoksen lainvoimaisuutta, jonka jälkeen vanhaa kaavaa koskenut poikkeamispäätös syrjäytyy uuden asemakaavan tullessa voimaan.

Väliaikainen poikkeaminen ilmenee esimerkiksi Helsingin kaupungin Meilahden Topeliuksenkatu 41a:n ylempien kerrosten käyttötarkoituksesta ja korkeusasemasta poikkeamista koskevassa päätöksessä¹⁷⁹, jossa mainitaan erityisesti, että haettu poikkeaminen liittyy kiinteästi samaan aikaan valmisteltuun asemakaavamuutokseen, joka käsittelee laajemmin poikkeamisen kohdetta ympäröivää aluetta. Kyseessä on hallinto- ja virastorakennuksen, johon saa sijoittaa myös uimahallin, käyttötarkoituksen muuttamisesta asuinkäyttöön kerrosten 2-7 osalta. Poikkeamisen tarvetta perustellaan asemakaavan muutosluonnoksen hyväksymispäätöksessä¹⁸⁰ uimahallin peruskorjauksen kiireellisyydellä. Uimahallin kanssa samassa kiinteistössä sijaitsevien toimitilojen muutos asumiseen pyritään näin tekemään yhtä aikaa uimahalliremontin kanssa.

Kyseinen poikkeamispäätös otettiin kaupunkiympäristölautakunnan käsittelyyn ja hyväksyttiin samaan aikaan kaavaluonnoksen kanssa. Asemakaavamuutos ja poikkeamispäätös ovat suunnitteluratkaisuiltaan samanlaisia, joskin asemakaavamuutoksen esitystapa perustuu kuvaan, kun taas poikkeamispäätöksen ehdot, jotka tähän muutosehdotukseen pohjautuvat, ovat sanallisessa muodossa.

Etenkin oikeusturvan kannalta ongelmana tällaisessa tilanteessa on kaavamuutokseen kuuluvan suunnitteluratkaisun lukitseminen ja vahvistaminen poikkeamispäätöksen keinoin ennen kuin kaavamuutosta itsessään on hyväksytty. Poikkeamispäätöksen valitusmahdollisuudet ovat suppeammat kuin kaavamuutoksen, joten saattamalla osa

¹⁷⁹ Kaupunkiympäristölautakunnan päätös 13/7.11.2017, D:nro HEL 2017-000317.

¹⁸⁰ Kaupunkiympäristölautakunnan päätös 13/7.11.2017, D:nro HEL 2016-014357.

kaavasta käytännössä päätetyksi jo ennakolta poikkeamispäätöksellä, varsinainen mahdollisuus valittaa kyseisestä kaavan osasta jää näennäiseksi. Kun varsinainen kaavamuutos tulee käsittelyyn ja lopulta mahdollisesti hyväksytyksi, poikkeamispäätöksellä aikaansaatu muutos voi hyvinkin olla jo toteutettu, mikä saattaa siitä valittamisen mahdottomaksi. Oikeusturvan takaamiseksi tällaisten väliaikaisesti poikkeamismahdollisuutta käyttävien konstruktioiden yleistymistä ja käyttöä tulisi tarkkailla erityisesti.

5.6. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus ja de lege ferenda

Vireillä oleva MRL:n kokonaisuudistukseen tähtäävä lainvalmisteluprosessi on tätä kirjoitettaessa edennyt vaiheeseen, jossa ympäristöministeriö on tilannut ja laatinut useita selvityksiä ja raportteja maankäytön tulevaisuudennäkyymiin liittyen. Yhtenä selvityksenä Ekroosin johtama selvitystoimikunta on laatinut raportin, jossa esitetään maankäytön ohjauksen järjestämistä tulevaisuudessa kahden suunnittelutason avulla nykyisen neliportaisen, alueiden käytön tavoitteet ja kaavatasot sisältävän järjestelmän sijaan. Nämä kaksi oikeusvaikutteista suunnittelutasoa olisivat selvityksen ehdotuksen mukaan maankäytön yleissuunnitelma ja maankäytön kehittämissuunnitelma, joista jälkimmäinen vastaisi nykyisiä asemakaavoja yksityiskohtaisuudeltaan.¹⁸¹

Maankäytön kehittämissuunnitelma voisi kyseisen selvityksen mukaan olla kooltaan skaalautuva, (sillä suunnitelmat toteutettaisiin digitaalisessa muodossa) ja sen voisi laatia kunnan ohella myös yksityinen taho, kuten maanomistaja. Lisäksi kehittämissuunnitelma voisi olla määräaikainen, mikä palvelisi etenkin maankäytön kehitysvaihetta ja ennakointia¹⁸². Määräaikaisen asemakaavan säätämisen mahdollisuutta on pohdittu aiemmin rakennuslain pitkän uudistusvaiheen aikana, sillä vanhojen ainakin osittain toteutumattomien asemakaavojen määräykset, kuten ylimitoitettut rakennusoikeudet nähtiin uhkana toteutua¹⁸³. Määräaikaisen kaavan sijaan päädyttiin tuolloin kuitenkin säätämään asemakaavana ajanmukaisuuden arvioinnista.

¹⁸¹ YMrä 7/2018, s. 33-34.

¹⁸² YMrä 7/2018, s. 41-44.

¹⁸³ Syrjänen 2005, s. 94.

Kyseisessä selvityksessä oletetaan poikkeamistarpeen vähenevän niissä hankkeissa, joissa kehittämissuunnitelma on yksityisen tahon laatima, kun suunnitelman laatija olisi myös hankkeen toteuttaja. Poikkeaminen instrumenttina olisi selvityksen mukaan kuitenkin edelleen tarpeellinen, ja terminologisesti sitä ehdotetaan uudessa laissa kutsuttavan ”poikkeusluvaksi”.¹⁸⁴

Mikäli selvityksessä esitetyt uudistukset toteutettaisiin, niillä olisi etenkin asemakaavan korvaavan kehittämissuunnitelman osalta merkittäviä vaikutuksia poikkeamiselle. Mahdollisuus siirtää kaavoitustoimivaltaa myös yksityisille toimijoille olisi ikään kuin evolutiivista jatkumoa yleistyneelle hanke- ja kumppanuuskaavoitukselle. Vaikka kaavoitustoimivallan yksityistämistä ei kyseisen selvityksen tarkoittamalla tavalla toteutettaisikaan, kumppanuuskaavoituksen (tai hankekaavoituksen) huomioonottamista lainsäädännössä tulisi selvittää ainakin siltä osin, että termi määriteltäisiin uudessa MRL:ssä. Uuden ilmiön, kuten kumppanuuskaavoituksen yleistyminen merkittävältä osin antaa lainsäätäjälle signaalin tarkistaa olemassa olevan lain suhtautuminen siihen. Kumppanuuskaavoituksen houkuttelevuutta voitaisiin myös lisätä tarjoamalla lainsäädännöllä mahdollisuus esimerkiksi kaavoittajan kanssa yhteistyössä toimivan rakennuttajan aseman vahvistamiseen, sillä tällä hetkellä kunta voi hyvin vapaasti sanella yhteistyön ehdot ja menettelyn, johon rakennuttajan on tyydyttävä.

Myös poikkeamisen edellytyksien täsmentämisen mahdollisuus on nostettu esiin aiemmin esimerkiksi poikkeamistoimivallan siirron yhteydessä¹⁸⁵. Lisäksi mm. Heinilä on selvityksessään ehdottanut edellytysten konkretisointia joko lainsäädännön tai soft law:n avulla tavalla, jolla päätöksenteon erilaiset edellytykset tulisivat huomioiduiksi, ja jolla yksittäistapauksellisen päätöksenteon lupaharkinta olisi helpommin sovellettavaa. Konkretisoiminen ei kuitenkaan olisi yksinkertaista, mutta yhtenä vaihtoehtona Heinilä on esittänyt oikeuskäytännössä muodostuneiden harkintakriteerien, kuten riittävän suunnitteluviran jättämisen myöhempää kaavoitusta varten, ottamista osaksi säännöstekstiä.¹⁸⁶ Poikkeamisen edellytysten kiristäminen ei välttämättä olisi kuitenkaan linjassa säännöksen joustavuuden ja poikkeamisen ketterän luonteen kanssa, mikäli sillä

¹⁸⁴ YMrä 7/2018, s. 63.

¹⁸⁵ HE 148/2015, s. 10.

¹⁸⁶ YMrä 1/2014, s. 37, s. 40.

lisättäisiin viranomaisen harkintaan velvoittavia seikkoja. Pitäisinkin poikkeamisen edellytysten tapauksessa lainsäädännön kiristämisen sijaan viranomaisen koulutusta ja ohjausta soft law:n keinoin parempana vaihtoehtona, sillä nykyisellä ja alati kasvavalla oikeuskäytännöllä saavutetaan jo varsin ennustettava pohja säännöksen tulkinnalle.

Tämän lisäksi viranomaisen päätösten laadun ja oikeellisuuden riittävä valvonta on varmistettava. ELY-keskuksen valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen on jättänyt etenkin yleistä etua koskevien poikkeamisasioiden muutoksenhaun osallisten varaan, mitä ei voida pitää oikeusvarmuuden kannalta kestäväenä ratkaisuna. Uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa tulisikin etsiä keinoja tämän puutteen korjaamiseksi.

6. Johtopäätökset

Ensinnäkin asemakaavaa koskevien poikkeamispäätösten määrän voidaan todeta olevan varsin suuri Helsingin kaupungin hallintokäytäntöä tarkastellessa. Poikkeamisia on haettu erilaisiin hankkeisiin, lähinnä uudis- ja täydennysrakentamiseen. Poikkeamishakemukset kohdistuvat erilaisiin kaavamääräyksiin, ja monissa hakemuksissa pyritään enimmäisrakennusoikeuden kasvattamiseen. Helsingin poikkeamispäätöksiä tarkastellessa esiin nousevat monien päätösten kohdalla suppeat perustelut, joita voidaan pitää ongelmallisina oikeusturvan kannalta etenkin kielteisissä päätöksissä. Lupaviranomaisen tulisikin kiinnittää enemmän huomiota perustelujen ja päätösharkinnan argumentaatioketjun selkeään esittämiseen. Myös poikkeamisen MRL:n mukaisiin edellytyksiin tulisi ottaa selkeästi kantaa silloin, kun kyseessä on tulkinnallisesti kiperä tapaus.

Poikkeamispäätöksentekoon liittyvää tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei selosteta yleensä Helsingin kaupungin poikkeamispäätöksissä, vaikka se vaikuttaisikin päätösten taustalla. Joissain tapauksissa esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate nostetaan esille, mikä kertoo sen olleen tarkoituksenmukaisuusharkinnassa merkityksellistä. Kunnalle kuuluvan harkintavallan ja oikeusharkintaisten poikkeamisten edellytysten arviointi näyttäisikin jäävän pitkälti tuomioistuimen tehtäväksi. Kun vain osa poikkeamispäätöksistä päättyy valitusten kautta tuomioistuimen ratkaistavaksi, olisi perusteltua, että jo lupaviranomainen päätöksessään avaisi tapauksen tosiseikkojen lisäksi paremmin sen oikeudellista tulkintaa.

Myös päätösten pysyvyyden ja muutoksenhaun kannalta olisi toivottavaa, että viranomaiset laatisivat mahdollisimman laadukkaasti perusteltuja päätöksiä sen vuoksi, että niukasti perustellut tai perustelemattomat päätökset saattavat yksikertaisesti johtua siitä, ettei viranomainen ole osannut niitä muotoilla. Tämä taas kielisi viranomaisen päättelyketjun puutteellisuudesta päätöksenteossa. Poikkeamispäätösten laadunvalvonnan osalta ei voida vielä nähdä, kuinka ELY-keskuksen valvontavallan ja valitusoikeuden rajoittaminen lakimuutoksin tulee vaikuttamaan poikkeamispäätösten laatuun, ja kuinka tämä tulee ilmenemään oikeuskäytännössä. Etenkin yleistä etua koskevien päätösten kohdalla on vaarana, että virheellistä lain tulkintaa ja soveltamista sisältävät päätökset tulevat voimaan ilman, että niistä valitettaisiin.